



Consumidores y Derecho a la Información

Prospectiva desde el Derecho Constitucional:
El derecho de acceso a la información pública

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva
Diciembre 2009





I. Introducción

En lo que respecta al derecho de la información de los consumidores, existe ya un desarrollo normativo importante. Incluso antes de la aprobación de la Ley 26/1984 General Defensa de los Consumidores y Usuarios –auténtico hito del derecho del consumo– encontramos con normas preconstitucionales que se refieren al derecho de información de los consumidores. En concreto nos estamos refiriendo a la ley 57/1968, reguladora de la percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas –aún vigente– y su desarrollo reglamentario realizado por la orden de 5 octubre 1968. La explicación de esta normativa la encontramos en gran parte en la necesidad de evitar fraudes, engaños, manipulaciones además de obtener la satisfacción del consumidor en la elección de los productos y servicios en un sector complicado como es el inmobiliario.

No es nuestro objetivo detallar las disposiciones europeas, estatales y autonómicas, legislativas o reglamentarias que establecen en qué casos hay que informar, el qué y cómo. Esas cuestiones están ya desarrolladas en los manuales sobre derecho del consumo y las monografías sobre el tema¹.

¹ Entre otras:

CORCHERO, Miguel y GRANDE MURILLO, Ana: "La protección de los consumidores. Especial referencia al Estatuto de los Consumidores de Extremadura". Pamplona, 2007. Páginas 92 a 109.

LASARTE ÁLVAREZ, Carlos: "Manual sobre protección de consumidores y usuarios" 3ª edición revisada y actualizada. Madrid, 2007. Páginas 101 a 114.

REYES LÓPEZ, María José: "Manual de Derecho Privado de Consumo". Madrid, 2009. Páginas 145 – 159.

REYES LÓPEZ, María José: *El derecho de información* en REYES LÓPEZ, María José (Coordinadora): "Derecho privado de consumo" Valencia, 2004. Páginas 487 a 520.

YZQUIERDO TOLSADA, Mariano; NAVARRO MENDIZÁBAL, Iñigo A.; ACOSTA MÉRICA, María del Pino y ÁRIAS MÁIZ, Vicente: "Derecho del Consumo". Barcelona, 2005. Páginas 65 a 80.

O la más específica de:

DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio: "El principio de veracidad y política pública en el mercado de la publicidad comercial" Madrid, 2003.



Trataremos de establecer las relaciones del derecho de información de los consumidores con los otros derechos fundamentales, en especial con las libertades informativas del artículo 20 CE. Y lo hacemos con una visión de futuro, pues se trata de determinar qué efectos puede tener en la evolución de los derechos de los consumidores y, por tanto cuales deberían ser la líneas de actuación estratégica de las asociaciones de consumidores. Por ello nos preocuparemos por el valor que tienen las actuaciones informativas de las asociaciones de consumidores y usuarios y la posible incidencia del desarrollo de un derecho de acceso a la información pública.

El punto de partida es una reflexión sobre los derechos fundamentales desde una triple perspectiva: la relación entre dichos derechos, la evolución de los mismos y la complejidad que se manifiesta en las varias facetas o derechos incardinados en un determinado derecho.

Como segunda referencia, en el capítulo III, abordaremos la doctrina sobre el derecho de información de los consumidores con las referencias más tradicionales al contenido sobre qué información debe tener el consumidor, para finalmente ofrecer una relación de posibles materias sobre las que proyecte ese derecho a saber.

El capítulo IV está dedicado a un estudio del derecho de información de los consumidores en relación con las libertades públicas informativas del artículo 20. En él analizaremos cuestiones como la incardinación de la publicidad dentro de dicho precepto, la prohibición de censura previa o los límites a dichas libertades. Podemos anticipar que una de la tesis que defenderemos es que en temas de consumo existe de partida uno de los requisitos –pues se tratan de asuntos de interés público- exigidos por la jurisprudencia constitucional para considerar al derecho a una comunicación pública libre como un derecho prevalente. En definitiva, los temas de consumo son *per se* asuntos de interés público.

El capítulo V se dedicará al derecho de acceso a la información pública, como derecho, aún por desarrollar, que tiene su origen en el derecho a una comunicación pública libre y, al respecto expondremos los nueve principios de la Coalición Pro Acceso en relación con el



Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos firmado en Tromsø, el 18 de junio de 2009². Este Convenio va a determinar la futura normativa de nuestro país sobre acceso a la información pública.

No hay en nuestro país una ley de acceso a la información pública, una *Freedom Information Act* al modo norteamericano³, aunque existe una normativa que de alguna forma afronta el acceso del público a la información pública⁴, las normas más destacadas son:

- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 37 regula el “Derecho de acceso a archivos y registros” como desarrollo del artículo 105 b) CE:
- La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta norma sectorial viene a trasponer al derecho español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y viene a cumplir la obligación de regular este tema que establece el Convenio de

² Ante la carencia de una traducción oficial del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø) se incluye una traducción propia en un anexo al final de éste trabajo.

³ The Freedom of Information Act (FOIA), firmada por el Presidente Norteamericano Lyndon B. Johnson el 6 de septiembre de 1966 (Public Law 89-554, 80 Stat. 383; Amended 1996, 2002, 2007). Véase GIDIÉRE, Stephen: “The Federal Information Manual” Chicago, 2006.

La primera norma sobre transparencia a nivel mundial fue la Ley fundamental sobre la libertad de prensa de Suecia aprobada el 2 de diciembre de 1766 en cuyo artículo 10 autorizaba a todos los ciudadanos a consultar los expedientes en manos de las autoridades.

DESÁNTES GUANTER, José María: “Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación”. Madrid, 1987. Páginas 132 y siguientes.

⁴ Ya hemos señalado que tanto la Ley 11/2007 como la 37/2007 no establecen el derecho de acceso a la información pública. En la primera norma se va a establecer la relación telemática entre ciudadanos y Administraciones Públicas y, la Ley 37/2007 versará sobre el uso comercial de información pública. Realmente son normas que necesitarían una previa ley de acceso a la información pública. Véase SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel: *Un derecho fundamental a acceder a la información pública* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: “El derecho de acceso a la información pública”. Madrid, 2008. Páginas 19-31.



las Naciones Unidas de Aarhus (25 junio 1998). La Ley concede el derecho a solicitar y recibir información sobre el medio ambiente de autoridades públicas en el plazo de un mes.

- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta ley establece el derecho de los ciudadanos a poder realizar los trámites administrativos utilizando procedimientos electrónicos, y obliga, además, a la Administración a proporcionar servicios por estas vías.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público que posibilitará la utilización comercial de información en poder de la Administración Pública.
- Ley 9/1968 de 5 de Abril reguladora de los secretos oficiales (Modificada por Ley 48/1978 de 7 de Octubre)
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

La última parte de este documento lo dedicaremos a unas reflexiones finales sobre el derecho de información de los consumidores y la labor a desempeñar por las asociaciones de consumidores, finalizando con la consiguiente bibliografía y la traducción del convenio del Consejo de Europa sobre acceso a la información pública.

II. Tres reflexiones sobre los derechos fundamentales, a modo de introducción

En la sociedad democrática, los derechos fundamentales actúan como un elemento esencial, no solamente de control del poder, sino también de la convivencia. El conjunto de derechos fundamentales entretienen un sistema complejo en donde cada derecho ocupa una posición y se relaciona de diferentes formas con los otros derechos. Dentro de este sistema, el derecho a la información mantiene una posición prevalente⁵ y los derechos de los consumidores y usuarios⁶

⁵ Pues como dice la jurisprudencia constitucional "...no cabe olvidar que la ponderación entre los derechos constitucionales en conflicto requiere que se tenga en cuenta **la posición prevalente** -aunque no jerárquica- que respecto al consagrado en el art. 18.1 de la Constitución Española **ocupan los**



ocupan un lugar cada vez más importante. Tengamos presente que tal y como dice PECES-BARBA, la finalidad genérica de los derechos fundamentales “es favorecer el desarrollo integral de la persona humana, potenciar todas las posibilidades derivadas de su condición”⁷.

A nuestro juicio hay tres reflexiones iniciales que debemos hacer sobre este sistema de los derechos fundamentales referidas a:

- La interacción,
- la evolución y
- la complejidad de los derechos fundamentales.

La interacción de los derechos fundamentales

La primera de esas reflexiones tiene que ver con que los derechos fundamentales interactúan entre sí. Normalmente siempre hablamos del conflicto de derechos fundamentales, por ejemplo entre el honor y la libertad de expresión. La expresión no es muy acertada, pues realmente los derechos fundamentales “no pelean entre sí”. Se trata una situación en la que existe un derecho que ampara alguna de las partes y, no existe el otro derecho. Realmente la expresión conflicto derechos fundamentales viene a referirse de forma metafórica a una situación en donde es difícil determinar si estamos ante la presencia de un derecho u otro derecho. Pero hay otras ocasiones en las que los derechos operan de forma concurrente. Tal es el caso del derecho al honor y el derecho a la información en las imágenes que se toman en la enfermería de la plaza de toros de Pozoblanco en donde fallece el diestro Paquirri. En ese caso, las palabras del torero animando al médico a realizar su labor, resaltan la valentía de quien posteriormente fallecería.

En otros supuestos nos encontramos con que un derecho fundamental actúa como instrumento de otro derecho fundamental. Tal sería el caso del derecho a la información, la libertad de

derechos a la libre comunicación de información y a la libertad de expresión del art. 20.1 de la Constitución Española“ (STC 240/1992, fundamento jurídico 3.º, con cita de las SSTC 104/1986, 171/1990, 172/1990, 40/1992 y 85/1992). La razón de esta posición prevalente se encuentra en que son la «garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo democrático».

⁶ A partir de éste momento emplearemos la expresión consumidor como palabra que agrupa el concepto de consumidor y de usuario.

⁷ PECES-BARBA, G.: "**Derechos Fundamentales**" Madrid, 1983. Página 109.



información, del artículo 20 de nuestra constitución, en relación con el derecho de participación del artículo 23. En una sociedad democrática de nada valdría votar cada año o cada 2 o 3 años, si esta votación se hiciera a ciegas, sin conocimiento de quienes concurren a las elecciones, cuáles son sus programas, cuales sus ideales.... Los medios de comunicación no solamente informan de lo que ocurre en las campañas electorales, sino que además interpretan esa información y aportan juicios sobre los candidatos, sus programas y sus acciones. Todo ello con la finalidad de generar algún tipo de opinión a favor o en contra de determinados candidatos. En definitiva, existe una “opinión pública libre” que a nuestro juicio es el enlace entre el sistema democrático y la libertad de información⁸. En ese sentido, la libertad de información se convierte en un derecho instrumental en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos⁹.

Un conjunto de derechos fundamentales en evolución

Otra reflexión que podemos hacer es que el conjunto de los derechos fundamentales no es estático. Cada derecho fundamental y las relaciones entre los derechos evolucionan con el tiempo y el espacio.

Ya no sólo se trata de la aparición de nuevos derechos, de las llamadas generaciones de derechos fundamentales; de los derechos resistencia, a los derechos de prestación existe un largo camino. “Los derechos de primera generación defendían a los ciudadanos frente al poder del estado, pero [en el tiempo de la segunda generación de derechos] se exige cierta intervención del estado para garantizar una acceso igualitario a los derechos [de la primera generación], es decir, para compensar las desigualdades naturales creadas por las ventajas y desventajas de clases, etnia y religión que caracterizan las diferencias sociales de los individuos desde su propio nacimiento. Se pedía así que el Estado garantice el acceso a la educación, al trabajo,

⁸ SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: “La libertad de expresión del militar profesional”. Madrid, 1992. Página 60. Se recoge la jurisprudencia constitucional que dice: “el artículo 20.1 de la Constitución... significa el reconocimiento y la garantía de una **institución política fundamental**, que es la **opinión pública libre**, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático”

⁹ La idea hay que atribuírsela al profesor Teodoro González Ballesteros.



a la salud, a la protección social, etc., creando las condiciones sociales que posibiliten un ejercicio real de las libertades en una sociedad donde no todos los hombres nacen iguales”¹⁰. “Los llamados *derechos de la solidaridad* constituyen una tercera generación que se concretiza en la segunda mitad del siglo XX. Esta vez, su motor impulsor será la acción de determinados colectivos que reclaman legítimos derechos. Se comienzan a configurar en forma de declaraciones sectoriales que protegen los derechos de colectivos discriminados grupos de edad, minorías étnicas o religiosas, países del Tercer Mundo, que se ven afectados por alguna de las múltiples manifestaciones que cobra la discriminación económico social”¹¹. Entre éstos, deberíamos incluir los derechos de los consumidores. Y ya se habla de una cuarta generación de derechos del individuo que... “englobarían en lo que podría ser considerada una *cuarta generación* de derechos humanos, en los que la universalización del acceso a la tecnología, la libertad de expresión en la Red y la libre distribución de la información juegan un papel fundamental”¹².

Con independencia del valor que se otorgue a la distinción de las generaciones de derechos fundamentales, y en este sentido recogemos las objeciones de ALESSANDRO PIZZORUSSO que considera que aún reconociendo que la diferenciación de generaciones de derechos tiene “relieve para la historia (y para la crónica) de los acontecimientos constitucionales de la época contemporánea y de los últimos dos o tres siglos” pero afirma que “la distinción de las generaciones de derechos (o de los documentos en que se proclama la defensa de los mismos) no presenta un carácter lo suficientemente preciso para poder ser utilizada como una noción jurídica, ni en el plano legislativo, ni en el de la interpretación sistemática; sea en el ámbito doctrinal, jurisprudencial o cualquier otro. Si lo que se pretende es eso, deben referirse otras clasificaciones —por lo demás, desde hace tiempo manejadas por la doctrina constitucional—, como son las que contraponen los derechos de libertad, que se realizan con la interdicción de las injerencias de los

¹⁰ BUSTAMANTE DONAS, Javier: “Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica” en CTS+I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, ISSN 1681-5645, N°. 1, 2001 (Ejemplar dedicado a: La sociedad de la información), pág. 3. <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/bustamante.htm>

¹¹ Ibidem

¹² Ibidem



poderes públicos en la esfera propia de los individuos (y que tienen su punta de lanza en la libertad de circulación y establecimiento), de las que se realizan en la libertad de conciencia y expresión (con sus relativas especificaciones y con las libertades instrumentales de la misma) y de las que comportan pretensiones para beneficiarse constitucionalmente de formas de previsión y asistencia aseguradas”¹³.

Lo cierto es que se puede apreciar una evolución de los propios derechos fundamentales –con independencia de ligar esa transformación a una u otra generación de derechos-. Como ya pusimos de manifestó en su momento respecto de la libertad de expresión al referirnos a su perspectiva histórica¹⁴ y a la evolución desde una *libertad de palabra* a un *derecho a recibir información*, pasando por la libertad de imprenta, libertad de prensa, libertades de manifestación del pensamiento, de las opiniones y de los hechos....Parece claro que la expresión *libertad de prensa* que llega a amparar el ejercicio de la libertad informativa por medio de la televisión y la radio, se puede considerar obsoleta, al menos como expresión.

En el derecho a la intimidad podemos apreciar también esa evolución¹⁵. El derecho a la intimidad es un nuevo derecho recogido únicamente por las Constituciones europeas más recientes tal y como se recoge en el fundamento jurídico 3º de la sentencia 110/1984 del Tribunal Constitucional español:

“El reconocimiento explícito en un texto constitucional del derecho a la intimidad es muy reciente y se encuentra en muy pocas Constituciones, entre ellas la española. Pero su idea originaria, que es el respeto a la vida privada, aparece ya en algunas de las libertades tradicionales. La inviolabilidad de domicilio y de la correspondencia, que son algunas de esas libertades tradicionales, tienen como

¹³ PIZZORUSSO, Alejandro: *Las "generaciones" de derechos* en “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional” número 5. Enero - Diciembre. 2001 Página 306.

¹⁴ SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: “La libertad de expresión del militar profesional”. Madrid, 1992. Páginas 76-90.

¹⁵ SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Intimidad y privacidad en la Red. Consideraciones Jurídicas del Derecho Español* en CORREDOIRA Y ALFONSO, Loreto y otros: “Los retos de la información en Internet. Las libertades de acceso y difusión” Madrid, 1998. Páginas 63 a 76.



finalidad principal el respeto a un ámbito de vida privada, personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado. Lo ocurrido es que el avance de la tecnología actual y del desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio pueda realizarse en ese ámbito reservado de vida. No siempre es fácil, sin embargo, acotar con nitidez el contenido de la intimidad”.

Es interesante fijarnos que el derecho a la intimidad se reconoce con posterioridad a otros derechos vinculados que tienen un reconocimiento constitucional previo, como por medio de otros derechos que hoy en día se consideran insertos en el derecho a la intimidad. Así ocurre con los derechos a la inviolabilidad del domicilio¹⁶ y al secreto de las comunicaciones¹⁷. Aunque en el caso

¹⁶ Ya en la Constitución de 1812 se establecía en el artículo 306:

"No podrá ser allanada la casa de ningún español, sino en los casos que determine la ley para el buen orden y la seguridad del Estado"

En el mismo artículo 7, las Constituciones de 1837 y 1845 se referían a la inviolabilidad del domicilio, mientras que la Constitución de 1856 cambiaba solo el número del artículo, el 8, permaneciendo en todas ellas la misma fórmula:

"No puede.....ningún español, ni allanada su casa sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban".

Mucha mayor precisión encontramos en la Constitución de 1869, que además es el primer texto legal que recoge el secreto de las comunicaciones (véase la siguiente nota). El artículo 5 se refiere a la inviolabilidad del domicilio en los siguientes términos:

"Nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento excepto en los casos urgentes de incendio, inundación u otro peligro análogo o de agresión ilegítima procedente de adentro, o para auxiliar a persona que desde allí pida socorro.

Fuera de estos casos la entrada en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, y el registro de sus papeles o efectos, sólo podrán decretarse por juez competente y ejecutarse en el día.

El registro de papeles y efectos tendrá siempre lugar a presencia del interesado o de un individuo de su familia y en su defecto, de dos vecinos del mismo pueblo.



de la inviolabilidad del domicilio es posible rastrear su reconocimiento hasta el derecho romano y germánico¹⁸, con gran importancia en las Cartas otorgadas y Fueros Medievales que permitían matar a quienes allanasen la morada. Así se recoge en el

Sin embargo cuando un delincuente, hallado infraganti y perseguido por la autoridad o sus agentes, se refugiare en su domicilio podrán estos penetrar en el sólo para el acto de la aprehensión. Si se refugiare en domicilio ajeno, procederá requerimiento al dueño de este"

La Constitución de la Restauración de 1876 va a recoger de forma más sintética este derecho, manteniendo el registro de papeles y efectos dentro del derecho a la inviolabilidad del domicilio. El artículo 6 decía así:

"Nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento excepto en los casos y en la forma expresamente previstos por las leyes.

El registro de papeles y efectos, se verificará siempre en presencia del interesado o de un individuo de su familia, y en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo".

Por su parte el artículo 31 de la Constitución de 1931 establecía en la misma línea que:

"El domicilio de todo español o extranjero residente en España es inviolable. Nadie podrá entrar en él sino en virtud de mandamiento del juez competente. El registro de papeles y efectos se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia, y en su defecto de dos vecinos del mismo pueblo".

¹⁷ La Constitución de 1869 es la primera que recoge el secreto de la correspondencia escrita y telegráfica, manteniendo la intervención judicial como una garantía. En este sentido el artículo 7 establecía:

"En ningún caso podrá detenerse ni abrirse por la autoridad gubernativa la correspondencia confiada al correo ni tampoco detenerse la telegráfica.

Pero en virtud de auto de juez competente podrá detenerse una y otra correspondencia y también abrirse en presencia del procesado la que se dirija por el correo".

De igual forma la Constitución de 1876 establecía también el artículo 7:

"No podrá detenerse ni abrirse por la autoridad gubernativa la correspondencia confiada al correo".

Dicho precepto se completaba con el artículo 8 referido tanto a la inviolabilidad del domicilio como al secreto de la correspondencia:

"Todo auto de prisión, de registro de morada, o de detención de la correspondencia será motivado".

La Constitución Republicana de 1931 volvía referirse a la correspondencia y a la necesaria intervención judicial para su interceptación en el artículo 32:

"Queda garantizada la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, a no ser que se dicte auto judicial en contrario".

¹⁸ PASCUAL LÓPEZ, Silvia: "La Inviolabilidad del Domicilio en el Derecho Español" Madrid, 2001.



fuero de León de 1188 en y en el Fuero de Cuenca, de 1189, con la llamada garantía de **la paz de la casa** que eximía de pena y de indemnización a quién en defensa del domicilio matase a los agresores.

Pese a su novedad, el derecho a la intimidad no es el último de los derechos fundamentales. La protección de la intimidad, del honor y de aquellos derechos susceptibles de ser vulnerados por medio de la informática ha dado lugar al nacimiento de un nuevo derecho que precisamente por su reciente aparición en los textos constitucionales, no tuvo un nombre comúnmente aceptado hasta recientemente. Inicialmente se le denominó como derecho a la autodeterminación informativa, derecho a la autodeterminación informática, libertad informática, derecho a la intimidad informática, etc. hasta que finalmente se consiguió el nombre comúnmente aceptado de derecho a la protección de datos personales.

Con estos ejemplos no es difícil entender que los derechos fundamentales no han sido siempre los mismos, ni han tenido un mismo contenido. A veces es difícil en esta evolución determinar cuando se trata de un conjunto de derechos muy próximos o que en realidad se trata de un derecho complejo con diversas manifestaciones, diferentes facultades. En muchos casos será la situación histórica concreta la que determine la autonomía de un derecho fundamental, pues el estudio a partir de los sujetos, objeto, finalidad... no nos servirá para ello.

Derechos complejos

La complejidad de un derecho fundamental implica que ampara la realización de diferentes acciones, posibilita la realización de un haz de facultades. Por ejemplo, en el caso del derecho a la comunicación pública libre existen diferentes facetas, derechos o facultades que permiten al individuo: 1) recibir mensajes 2) emitir cualquier tipo información 3) crear los mensajes 4) investigar o buscar la información o, incluso, 5) crear medios de comunicación social.

Por otro lado, el derecho a participar en las elecciones o derecho de sufragio se descompone inicialmente en un derecho de sufragio activo –votar- y pasivo –ser votado, para posteriormente desarrollarse como un derecho de participación en los asuntos públicos, incluyendo la posibilidad de acceder a la función pública.



Es también tradicional la distinción que se realiza sobre los cuatro derechos esenciales de los consumidores que aparece en recogidos en el artículo 51 de la constitución española. Los dos primeros de estos derechos encuentran recogidos en el apartado primero y se refieren a: 1) la protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios y, en segundo lugar, 2) a la protección de los legítimos intereses económicos. Estas dos facultades o derechos constituirían los derechos básicos o sustantivos de los consumidores y usuarios. El apartado segundo de este artículo 51 de la constitución se referiría a: 3) el derecho a la información y la educación y, en cuarto lugar, 4) al fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios y su derecho a ser escuchadas en las cuestiones que puedan afectar a los consumidores. Estas dos facultades o derechos tendrían una naturaleza instrumental, en tanto que se entiende que son medios para lograr los objetivos de los dos primeros derechos.

Pero además al socaire de los derechos de los consumidores, el párrafo tercero del artículo 51 -que establece en relación con los derechos de los consumidores que *la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales*- viene a introducir un intervencionismo de los poderes públicos que constituye un elemento muy interesante dentro de la constitución económica. Y decimos que es interesante porque aunque la doctrina actual no le dote de mucha importancia, entendemos que sigue la línea del párrafo 2º del artículo 9 de la Constitución¹⁹ y es tan trascendente como el artículo 38 que se refiere a la libertad de empresa, o como al artículo 128 de nuestra constitución que permite a reservar al sector público recursos y servicios esenciales, así como, la subordinación de toda la riqueza del país al interés general. Así pues, desde un derecho fundamental se permite un intervencionismo, mediante reserva de ley, de los poderes públicos en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. A ello habría que añadirle lo establecido en el artículo 149.1.1ª como competencia exclusiva del Estado para regular *las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*.

¹⁹ "Corresponda los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".



En el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 noviembre (TRLGDCU a partir de ahora) parece aumentar los derechos de los consumidores –aunque realmente encontramos una restricción importante a los mismos- al establecer:

Artículo 8. Derechos básicos de los consumidores y usuarios.

Son derechos básicos de los consumidores y usuarios:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.*
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.*
- c) La indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos.*
- d) La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.*
- e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas.*
- f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.*

Y decimos que aumenta ilusoriamente el número de derechos porque aunque en la enumeración aparezcan seis rubros, en realidad se trata de los cuatro que figuran en los párrafos 1º y 2º del artículo 51 de la Constitución. más la garantía procesal con la reiteración de “la situación de inferioridad, subordinación e indefensión” que se da *per se* en la relación de consumo y la indemnización por daños y perjuicios implícita en la protección.

El apartado d) viene a reducir el derecho de información de los consumidores a un contenido más limitado: “sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute”. Esto es sólo sobre los productos y servicios así como su uso. ¿sólo se refiere el derecho de información de los consumidores a eso? De ello tendremos ocasión de ocuparnos a continuación, pero entendemos



que ese derecho de información incluye otras cuestiones importantes para los consumidores.

III. Varios enfoques sobre la información y los consumidores

Las palabras consumidor e información se encuentran asociadas en los textos internacionales, en las constituciones escritas y en las normas de cada estado. Fundamentalmente se reconoce un derecho a la información de los consumidores, una obligación de los poderes públicos para promover esa información y, otra obligación de los actores económicos de ofrecer correcta información sobre sus productos y servicios. Pero esto no es todo, la doctrina discute sobre el binomio información-consumo, sobre quienes están obligados a proporcionar la información, sobre el qué se debe informar - el contenido del derecho a la información de los consumidores- y sobre diversos ... Incluso observamos que tanto en la antigua Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) como en el TRLGDCU dedican un capítulo al derecho a la información; pero en ambos casos el tema no se agota en ese capítulo y la regulación de los aspectos comunicativos del consumo se encuentran en otras localizaciones del propio texto legal. Por ello es necesario profundizar en las diversas facetas del derecho a la información de los consumidores.

Indudablemente los derechos de los consumidores configurar una nueva sociedad, un nuevo marco regulatorio que es difícil encasillar en el derecho privado o público. Una de las cuestiones que trataremos de exponer en este escrito es precisamente que los derechos de los consumidores en lo referente a la información no sólo suponen el derecho de recibir información veraz sobre productos y servicios, además de su uso, sino que se extiende a otras cuestiones comunicativas. En particular, trataremos de argumentar como el derecho a saber, el derecho a acceder a la información, específicamente a la información pública constituye una de las facetas importantes del derecho a la información de los consumidores y usuarios. Por ello defenderemos que asociaciones de consumidores deberían ser consultadas en el proceso de elaboración de la ley de acceso a la información pública, pues éste será un tema de gran importancia en el desarrollo futuro de nuestra sociedad –o un fiasco, según se legisle.



Sujetos

FONT Y LLOVENT y PERDIGO I SOLA²⁰ al analizar el artículo 13 de la de la antigua Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios manifiestan que el derecho básico a la información que proclama enfáticamente la ley se caracteriza por una cierta fragilidad. Sostienen que se ha producido una objetivación de la información, esto es, falta una subjetivación del deber de informar que permitiera establecer una correlación adecuada entre el derecho y el deber de informar, así como hacer operativo el referido derecho. En un sentido similar BERMEJO VERA echa de menos la subjetivación del deber de información²¹, esto es quién debe informar. Sin embargo, para GÓMEZ SEGADÉ el deber de informar a los consumidores y usuarios y el correlativo derecho de los mismos constituyen un elemento básico de todo el andamiaje jurídico de protección a los consumidores²².

Parece claro que en estos momentos el derecho de información de los consumidores tiene un correlato en la obligación de los productores, distribuidores y vendedores de productos y servicios de ofrecer información suficiente sobre sus bienes y servicios –a los que podíamos denominar agentes económicos que hayan participado en la producción y distribución de los bienes y servicios que se encuentran en el mercado. Así se derivaría del antiguo párrafo 1º del artículo 27 de la LGDCU:

1. Con carácter general, y sin perjuicio de lo que resulte más favorable al consumidor o usuario, en virtud de otras disposiciones o acuerdos convencionales, regirán los siguientes criterios en materia de responsabilidad:

a) El fabricante, importador, vendedor o suministrador de productos o servicios a los consumidores o usuarios, responde del origen identidad e idoneidad de los mismos, de acuerdo con su naturaleza y finalidad y con las normas que los regulan.

²⁰ FONT Y LLOVENT T. y PERDIGO I SOLA J.: "Comentario al artículo 13" en BERCOVITZ R. Y SALAS, J.: "Comentarios a la ley General para la defensa de los consumidores y usuarios". Madrid, 1992. Página 430.

²¹ BERMEJO VERA, J.: "El derecho a la información de los consumidores y usuarios" en "Estudios sobre consumo número 3, 1984 páginas 89-92.

²² GÓMEZ SEGADÉ, J.A.: "Notas sobre el derecho de información del consumidor". RJC. Número 3, 1980. Páginas 149-150.



b) En el caso de productos a granel responde el tenedor de los mismos, sin perjuicio de que se pueda identificar y probar la responsabilidad del anterior tenedor o proveedor.

c) En el supuesto de productos envasados, etiquetados y cerrados con cierre íntegro, responde la firma o razón social que figure en su etiqueta, presentación o publicidad. Podrá eximirse de esa responsabilidad probando su falsificación o incorrecta manipulación por terceros, que serán los responsables.

Además de la responsabilidad por falta de información o mala información, debemos recordar que la información precontractual, tanto la publicidad como la que se ofrece en la promoción de los productos y servicios, si es más beneficiosa para el consumidor, se incluye en el contrato de consumo²³.

Aunque las obligaciones relativas al derecho de información de los consumidores y usuarios como ya hemos apuntado no es exclusiva de los agentes económicos. Como expondremos más adelante abarcan a los poderes públicos, a los medios de comunicación social y a las asociaciones de consumidores y usuarios.

Contenido

Nos referíamos a la restricción que introduce el apartado d) del artículo 8 del TRLGDCU que parece defender que el derecho de información del consumidor versa sobre el contrato y, por tanto sobre el bien y servicio -información directa sobre el producto o servicio-, o sobre aquellas cuestiones que permitan el adecuado uso, consumo o disfrute -información contextual:

Son derechos básicos de los consumidores y usuarios:

...d.- La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.

Además el desarrollo de éste derecho de información de los consumidores tiene dos preceptos importantes desde el punto de vista del contenido, el artículo 18 que se refiere fundamentalmente al producto o servicio y el 60 TRLGDCU sobre información precontractual. El primero de ellos establece:

Artículo 18. *Etiquetado y presentación de los bienes y servicios.*

²³ Artículo 8 de la LGDCU, actual artículo 61 del TRLGDCU.



1. El etiquetado y presentación de los bienes y servicios y las modalidades de realizarlo deberán ser de tal naturaleza que no induzca a error al consumidor y usuario, especialmente:

- a) Sobre las características del bien o servicio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención.*
- b) Atribuyendo al bien o servicio efectos o propiedades que no posea.*
- c) Sugiriendo que el bien o servicio posee características particulares, cuando todos los bienes o servicios similares posean estas mismas características.*

2. Sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente, todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, acompañar o, en último caso, permitir de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, en particular sobre las siguientes:

- a) Nombre y dirección completa del productor.*
- b) Naturaleza, composición y finalidad.*
- c) Calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial, si la tienen.*
- d) Fecha de producción o suministro y lote, cuando sea exigible reglamentariamente, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad.*
- e) Instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles.*

3. Sin perjuicio de las excepciones previstas legal o reglamentariamente, las indicaciones obligatorias del etiquetado y presentación de los bienes o servicios comercializados en España deberán figurar, al menos, en castellano, lengua española oficial del Estado

Por su parte el artículo 60 que se encuentra dentro del libro dedicado a los “Contratos y Garantías” dice:

Artículo 60. Información previa al contrato.

1. Antes de contratar, el empresario deberá poner a disposición del consumidor y usuario de forma clara, comprensible y adaptada a las circunstancias la información relevante, veraz y suficiente sobre las características esenciales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas, y de los bienes o servicios objeto del mismo.



2. A tales efectos serán relevantes las obligaciones de información sobre los bienes o servicios establecidas en esta norma y normas que resulten de aplicación y, además:

- a) Nombre, razón social y domicilio completo del responsable de la oferta contractual y, en su caso, el nombre, razón social y la dirección completa del comerciante por cuya cuenta actúa.*
- b) Precio completo, incluidos los impuestos, o presupuesto, en su caso. En toda información al consumidor sobre el precio de los bienes o servicios, incluida la publicidad, se informará del precio final completo, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación, de los gastos que se repercutan al consumidor y usuario y de los gastos adicionales por servicios accesorios, financiación u otras condiciones de pago similares.*
- c) Fecha de entrega, ejecución del contrato y duración.*
- d) Procedimiento de que dispone el consumidor para poner fin al contrato.*
- e) Garantías ofrecidas.*
- f) Lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación.*
- g) Existencia del derecho de desistimiento del contrato que pueda corresponder al consumidor y usuario, el plazo y la forma de ejercitarlo.*
- h) La dirección completa en la que el consumidor o usuario puede presentar sus quejas y reclamaciones, así como, en su caso, la información sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos prevista en el artículo 21.4.*

3. La información precontractual debe facilitarse al consumidor de forma gratuita.

Ante este panorama legislativo no es de extrañar que para algunos autores esa relación entre los derechos de los consumidores y el derecho a la información se limita -en lo que podríamos denominar contenido- a que el consumidor se encuentre informado por un correcto etiquetado, una información precontractual, unos adecuados folletos de instrucciones²⁴ y a todo lo relativo a la

²⁴ Este contenido sería el que se encuentra recogido en el apartado d) del artículo 2º de la antigua Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. A su vez, el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 noviembre, tiene reproducir dicho párrafo en el



publicidad, -en particular por la represión de la publicidad engañosa como fórmula de desinformación. Otros autores, al desglosar el contenido del capítulo IV -Derecho de la información- de la antigua Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios –artículos 13 a 17- consideran que “este derecho a la información de los consumidores despliega su eficacia al menos en una doble vertiente. En primer lugar, la información que deben facilitar los empresarios que pone en el mercado bienes, productos o servicios. Y, en segundo lugar, la información que deben ofrecer las Oficinas de Información al consumidor”²⁵.

BERMEJO VERA ²⁶ contempla desde una triple perspectiva –“muy probablemente por herencia de los debates parlamentarios en las que se encuentra su génesis”²⁷- el contenido del derecho de información de los consumidores. Por un lado se refiere al contenido sustantivo que versa sobre las características esenciales de los productos y servicios y que debe ser suministrada por los responsables de dichos productos y servicios. La segunda perspectiva tiene que ver con estructura orgánica que las organizaciones públicas deben crear con la finalidad de que el derecho a la información de los consumidores sea eficaz. Desde esta perspectiva los poderes públicos deberán realizar actuaciones informativas relacionadas con la protección del consumo. Ello supone desde informar cuando un determinado producto es retirado del mercado por peligrosidad a desarrollar mecanismos que permitan a los ciudadanos consumidores recibir información ayuda y orientación en el ejercicio de la actividad de consumo y las acciones de protección de sus derechos como consumidores. Fundamentalmente esto se realiza a través de las llamadas Oficinas de Información al Consumidor. La tercera

párrafo d) del artículo 8 sustituyendo únicamente la palabra “productos” por “bienes” quedando como sigue:

“d) La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute”.

²⁵ CORCHERO, Miguel y GRANDE MURILLO, Ana: "La protección de los consumidores. Especial referencia al Estatuto de los Consumidores de Extremadura". Pamplona, 2007. Página 92.

²⁶ BERMEJO VERA, J.: *El derecho a la información de los consumidores y usuarios* en "Estudios sobre consumo" número 3, 1984 páginas 88-89.

²⁷ RIBÓN SEISDEDOS, Eugenio: *Necesidad de una ley española de acceso a la información pública* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008. Página 137.



perspectiva la que se refiere BERMEJO VERA tiene que ver con la función que cumplen los medios de comunicación social en la información y educación a los consumidores o usuarios -tal y como se establecía en el artículo 17 de la fenecida LGDCU y el 17.2 del TRLGDCU. Los medios de comunicación fundamentalmente de titularidad pública es importante que fomenten y desarrollen programas dedicados al consumo y que sirvan de plataforma para las asociaciones de consumidores. Esto de alguna forma estaría relacionado con el artículo 20 apartado 3 de la Constitución Española cuando se refiere a que *“la ley regulará la organización del control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España”*. Y decimos que está relacionado porque las asociaciones de consumidores y usuarios entrarían dentro de la categoría de grupos sociales significativos. Es cierto que como veremos más adelante esta perspectiva es una mera quimera que se ha quedado en la letra de la ley, con una muy escasa repercusión mediática.

Pero pensamos que este derecho de información del consumidor es algo más que información sobre el producto, bien por etiquetado, presentación, publicidad, instrucciones de uso.... Y lo pensamos porque el artículo 17 TRLGDCU establece que:

*1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios, asegurarán que estos **dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos** y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado.*

La frase **“dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos”** nos indica que la información a la que tiene derecho el consumidor es algo más.

Contenido ampliado del derecho de información de los consumidores

Esto nos lleva a exponer las diferentes facetas que el derecho de información de los consumidores presenta, al menos desde una perspectiva doctrinal, con alguna aportación novedosa que podríamos



realizar. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos identificar al menos los siguientes rubros que se refieren al derecho de la información de los consumidores:

- La información adecuada y general que permita al consumidor o usuario realizar una elección bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual. Así lo encontramos formulado en la directriz 3 c) de las directrices para la protección del consumidor aprobadas mediante resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 abril de 1985²⁸.
- Veracidad de la comunicación comercial, promocional o de venta. Sancionando la publicidad engañosa...
- Información sobre el producto o servicio. Etiquetado, composición, uso adecuado, riesgos... Incluso sobre su repercusión en el medio ambiente²⁹. Calidad del producto. Trazabilidad...
- La información compartida a nivel internacional sobre prohibición de productos nocivos (Cooperación Internacional)...
- Información para facilitar la organización de los consumidores sobre asociaciones, cooperativas de consumo...
- Información y educación de los consumidores (Programas de educación e información)... “incluida la información sobre los efectos en el medio ambiente de las decisiones y el comportamiento de los consumidores y de las consecuencias, incluidos costos y beneficios, que pueda tener la modificación de las modalidades de consumo, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate”
- La acción informativa desarrollada por las Oficinas de Información al Consumidor
- Información sobre los procedimientos vigentes y otros medios para obtener compensación y solucionar controversias.
- La acción de los medios de comunicación que formen e informen a los consumidores.

²⁸ <http://www.omco.org/derechos/directricez.htm>

²⁹ Ésta es una inquietud que ha modificado las cuestiones relativas a los consumidores añadiendo la preocupación sobre el medio ambiente, de tal forma que se habla ya de un consumo sostenible / sustentable. Véase al respecto la Recomendación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas para la ampliación de las directrices de protección del consumidor de manera que incluyan directrices sobre modalidades de consumo sostenible. De alguna forma la información sobre medio ambiente y sostenibilidad de los bienes y servicios es una de las nuevas referencias del derecho de información de los consumidores.



- El derecho a acceder a la información pública sobre consumo en poder de las Administraciones Públicas.

Podría argumentarse que el artículo 51 de la Constitución Española, donde se encuentran recogidos los derechos de los consumidores, es un principio rector de la política social y económica y, en virtud del artículo 53 sólo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. Por tanto el derecho de información de los consumidores sólo puede ser construido a partir de los textos legales. Sin embargo, una vez que el principio rector de la política social y económica ha sido desarrollado por medio de Ley, su interpretación debe realizarse igual forma que los otros derechos. Fundamentalmente dentro del contexto de la constitución española. Por ello creemos importante tratar de poner en relación ese derecho de la información de los consumidores del artículo 51 con el derecho a la información que se encuentra recogido el artículo 20.

IV. El derecho de información de los consumidores y el artículo 20 de la Constitución Española

El precepto clave de las libertades públicas informativas en España es el artículo 20 de nuestra carta magna. Con independencia de las carencias de dicho precepto y de las diferentes interpretaciones a que ha dado lugar, se trata de un artículo fundamental en el sistema democrático español. No es el único, puesto que en otros preceptos encontramos referencias a procesos comunicativos, pero sí el más importante. Éste precepto tiene la siguiente redacción:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

La redacción de este artículo 20 no ayuda a su comprensión. A simple vista, por un lado, parece agrupar libertades heterogéneas y, en otro sentido, puede antojársenos reiterativo. ¿Qué tiene que ver la libertad de cátedra con la libertad a la producción artística? ¿No vienen a decir prácticamente lo mismo el párrafo 1.a) y el 1.d)? ¿Los límites enumerados en el párrafo 4 son los únicos posibles? Estas y otras preguntas similares se nos presentan al leer por primera vez este artículo. En este sentido la doctrina ha calificado este artículo como “simple y complejo”³⁰, “que le sobra todo y le falta todo”³¹, con “un saldo formal negativo”³², “...no es un dechado de sistemática ni de precisión léxica, y más bien resulta un nido de ambigüedades...”³³ y del apartado 1 del artículo ha dicho: “La redacción de este apartado, utilizando un sistema enumerativo, ha dado lugar a confusión, en cuanto al verdadero alcance y contenido de la libertad de expresión”³⁴.

³⁰SÁNCHEZ AGESTA L. "Simplicidad y complejidad del artículo 20 de la Constitución" Revista AEDE nº 12 págs. 12 a 18.

³¹DESANTES GUATER, J.M., Entrevista publicada en la revista "Mensaje y Medios" del Instituto Oficial de Radiodifusión y Televisión. núm. 5, octubre 1978. Recogido por GONZÁLEZ BALLESTEROS en la Revista AEDE nº 12 pág.38.

³²SORIA SAIZ, C. en "Persona y Derecho" vol.11 1984. págs. 79 a 119. Recogido por GONZÁLEZ BALLESTEROS en la Revista AEDE nº 12 pág.38.

³³FONTAN, Antonio "¿Nuevas Leyes para la Prensa?" en rev. AEDE nº 12. 1986. pág.22

³⁴OLMOS PILDAIN, Asunción "La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio." Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid nº 1/87 pág.17



Un estudio más en profundidad nos descubre un trabazón lógico y una estructura interna que le dan coherencia a un precepto en principio dislocado. El párrafo primero del artículo 20 enumera distintas libertades, unidas todas ellas por un concepto común: la comunicación³⁵. En este sentido, “cualquiera de las especies comprendidas en el grupo de referencia implica necesariamente un contacto más o menos intenso del individuo con sus semejantes”³⁶. A este aspecto de relación entre personas ha de añadirse otra característica; la faceta intelectual del contacto que permite diferenciar estas libertades comunicativas de las libertades económicas en donde también existe una relación entre individuos, pero que no es de índole intelectual.

La relación que se establece es múltiple, inicialmente supone recibir y emitir mensajes, pero es posible inferir de la acción de recibir, otra acción más activa, la búsqueda de información. De igual forma, de la acción de emitir es posible derivar una acción más activa que consistiría en crear mensajes, en definitiva, algo más que la mera transmisión de mensajes elaborados por otros.. Así pues podríamos definir las cuatro facultades básicas del derecho a la comunicación pública libre: recibir - buscar, emitir y crear mensajes. Estas cuatro facultades básicas pueden completarse con otros derechos que se encuentran conectados como el derecho de creación de medios de comunicación social, o derecho de antena.

Desde la perspectiva del consumo, las cuatro facultades tienen una importancia creciente. Cada vez más la emisión de mensajes se convierte en una forma de compartir experiencias entre consumidores, bien porque el producto o el servicio satisface las expectativas del consumidor y, por tanto, se recomienda a otros consumidores. O, por el contrario, porque se trata de un producto deficiente o no recomendable. En ambos casos, la Red como lugar de contacto y en donde se comparten experiencias. La creación de mensajes tiene su importancia en tanto que el consumidor no se limita a emitir aquello que ha recibido sino que participa activamente

³⁵La primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre el artículo 20 de la C.E. es la nº 6/81 de 16 marzo, BOE 14-04-81. "Caso Voz de España y Unidad de San Sebastián". En su Fundamento Jurídico 3º comienza diciendo: "El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una **comunicación pública libre...**".

³⁶GÁLVEZ, Javier en Garrido Falla, F.: "Comentarios a la Constitución" Madrid, 1985. pág. 398. En 1ª ed. pág. 259.



en la elaboración del mensaje. De igual forma las facultades de recepción y de búsqueda de información revisten una importancia creciente en un mercado complejo en donde la abundancia de productos, las diferencias técnicas en muchos casos mínimas, la complejidad de los contratos y de las condiciones, lleva a que los consumidores busquen información en Internet.

Libertad de expresión y libertad de información

La primera cuestión a abordar es la referida al párrafo 1º del citado artículo. Trataremos de exponer las dos interpretaciones más extendidas, para posteriormente proyectar el derecho de información de los consumidores.

Interpretación tradicional y del Tribunal Constitucional

Esta interpretación que es la que sigue el Tribunal Constitucional, entiende que el párrafo a) del art. 20.1 ampararía la comunicación de pensamientos, ideas y opiniones (básicamente ideas y juicios), mientras que el d) lo haría con las noticias. El elemento diferencial es el tipo de mensaje. Aquellos que tienen su origen en el fuero interno de la persona, las ideas y opiniones, se encuentran protegidas por el párrafo a); los que tiene su origen en un referente externo a la persona, los hechos se protegen en el apartado d). La sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 1988 comienza esta doctrina cuando al referirse los apartados a) y d) del artículo 20.1 dice: “...que, aunque algunos sectores doctrinales hayan defendido su unificación o globalización, en la CE se encuentran separados. Presenta un diferente contenido y es posible señalar también que sean diferentes sus límites y efectos, tanto **ad extra** como **ad intra**, en las relaciones jurídicas... En el art. 20 CE la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir libremente información versa, en cambio, sobre hechos o, tal vez más restringidamente, sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables”³⁷.

³⁷ Tribunal Constitucional (Sala Primera). Ponente: Díaz Picazo. Sentencia 6/88 de 21 de enero. "Caso redactor oficina de prensa del Ministerio de Justicia" Caso Crespo v. Ministerio de Justicia. Fundamento Jurídico Quinto. Revista LA LEY de 20 abril, págs. 9-12.



Tras esta interpretación subyace la idea que deben de separarse las ideas y opiniones de la información, afirmación de la que hacen gala algunos medios de comunicación. Sin embargo, lo cierto es que tanto en los medios de comunicación social como en las conversaciones privadas, los mensajes de hechos se encuentran contaminados, mezclados con los mensajes de ideas y con las opiniones. La propia selección de una información, de un tema de conversación, de una noticia que se publica supone ya un elemento subjetivo. La decisión de dónde se publica o cuándo se emite una determinada noticia incluye una decisión subjetiva en la que se introducen valoraciones del *gate keeper*³⁸.

No existe en la realidad una separación clara entre los diferentes tipos de mensajes. Esto lo reconoce el propio Tribunal Constitucional cuando dice en la sentencia 6/88, antes citada, que: “es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en narración de hechos y, a la inversa... Ello aconseja, en los supuestos en que pueden aparecer entremezclados elementos de una y otra significación, atender, para calificar tales supuestos y encajarlos en cada uno de los supuestos del artículo 20, al elemento que en ellos aparece como preponderante”.

Con independencia de esta interpretación, al consumidor no sólo le interesa la información sobre un producto o servicio, o sobre cómo ha de reclamar, como asociarse... también le interesa las opiniones sobre esos productos y servicios. Y no sólo le interesa recibir, también transmitir sus experiencias como consumidor, incluso sus quejas sobre un vehículo defectuoso que se materializan en un papel pegado en el cristal del mismo o en una carta dirigida a una revista de consumo o sectorial.

Véase como antecedente la sentencia de la Sala Sexta del Tribunal Supremo sobre el mismo caso en LA LEY tomo del año 1986. Páginas 605 y ss.

³⁸ Se trata del profesional de la información que decide que se va a publicar y que no. La mayoría de las informaciones, opiniones e ideas que llegan a los medios de comunicación acaban en.... la papelera.



Interpretación innovadora del párrafo 1º del artículo 20

No sólo es objetable a la anterior interpretación la dificultad de encontrar en estado puro los mensajes de ideas y de hechos, también esa interpretación supone olvidar los párrafos b) y c) del citado precepto, así como la cláusula de conciencia y el secreto profesional que se citan en el apartado d) *in fine* -¿sólo se aplicarían a los mensajes de hechos?

Es por ello que proponemos una interpretación³⁹ que entiende que el artículo 20.1 enumera distintas facetas de la libertad de expresión (en sentido general), comenzando en el párrafo a), por su núcleo; la libertad de expresión en sentido estricto. Libertad que se formula con referencia a todos los ciudadanos y que precisa ser interpretada de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados internacionales sobre derechos humanos firmados por España -tal y como establece el párrafo 2º del artículo 10 CE. Esa libertad comprendería el derecho de **toda persona a crear y difundir, a buscar y recibir todo tipo de mensajes** -ideas, pensamientos y hechos-, **por cualquier medio, sin limitación de fronteras**. Se trata de la protección a todo tipo de procesos comunicativos, desde los propios de la comunicación interpersonal -una conversación cara a cara o telefónica-, pasando por los grupales o colectivos -una clase magistral, un concierto...- e incluyendo a los propios de la comunicación de masas o social.

Los otros apartados del párrafo 1 se refiere -enumeración que no ha de entenderse cerrada- a distintos tipos de comunicación: docente, artística, científica, literaria..., que el constituyente ha considerado necesario mencionar expresamente. El párrafo d) se está refiriendo a una comunicación cualificada, la propia de los medios de comunicación de masas. Cuando se refiere a la "información veraz" hemos de entender que se trata del objeto de los medios de comunicación social, esto es, tanto de las noticias, como de los pensamientos y opiniones que aparecen en periódicos, radio.... y que se está vedando la manipulación, la tergiversación de información, etc.

³⁹ SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Regulación constitucional de la función de informar: una interpretación innovadora en "Información Derecho y Libertad en la Nueva Europa"*. Universidad Complutense de Madrid. 1994. <http://eprints.ucm.es/9025/>



¿Está la publicidad amparada por el artículo 20?

En este punto es obligado reflexionar sobre si la publicidad se encuentra comprendida en el artículo 20 de la Constitución⁴⁰. El tema es ciertamente complejo y tiene como referencias extremas a los dos catedráticos de Derecho de la Publicidad de la Universidad Complutense. El profesor José María de la CUESTA RUTE después de una evolución importante acaba afirmando rotundamente que “la comunicación publicitaria queda cubierta por el derecho a la información” aunque reconoce que “la inclusión de la publicidad en el ámbito de protección del derecho a la información se ha venido a reconocer recientemente pero resueltamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo y por la de algún país como los Estados Unidos de América. No deben pero olvidarse que no todos los autores y todos los sistemas jurídicos aceptan que la publicidad quede cubierta por el derecho fundamental a la información. Pese a la creciente adhesión de autores españoles a la postura aquí mantenida, ni nuestro Tribunal Supremo ni el Tribunal Constitucional se muestran favorables”⁴¹.

En sentido contrario, los catedráticos Carlos LEMA DEVESA y José Antonio GÓMEZ SEGADÉ de las Universidades Complutense de Madrid y Santiago de Compostela respectivamente al estudiar la licitud del autocontrol de la publicidad niegan la posible inserción en el artículo 20 CE a partir de la incuestionable pertenencia de la publicidad a la actividad económica: “en el Derecho español podría intentarse acusar a cualquier sistema de autodisciplina de violar lo dispuesto en el artículo 20 de la constitución de 1978, que reconoce y protege el mencionado derecho fundamental. Sin embargo semejante argumentación encerraría un grave equívoco, por la actividad publicitaria no está contemplada por el citado precepto, dado que no representa una forma de manifestación del pensamiento..., pues la publicidad es una modalidad de la iniciativa económica privada, amparada ciertamente en el artículo 38 de la Constitución, pero sometida a un doble límite: por un lado, pueden imponérsele limitaciones en armonía con el interés general (artículo 128 y ss.); por

⁴⁰ DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio: “El principio de veracidad y política pública en el mercado de la publicidad comercial” Madrid, 2003. Páginas 85-114.

⁴¹ CUESTA RUTE, José María: “Curso de Derecho de la Publicidad”. Pamplona, 2002. Página 46.



otro, no puede enfrentarse con los intereses de los consumidores amparados por el artículo 51 de la Constitución”⁴².

Es cierto que existen decisiones del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional español que excluyen la publicidad comercial de las libertades informativas recogidas en el artículo 20 CE. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo es clara en este tema y reconoce la inclusión de la publicidad dentro de los derechos informativos que se encuentran en el artículo 10 del Convenio [Europeo] para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas –el equivalente del artículo 20 CE-⁴³

Me permito coincidir con el profesor CUESTA RUTE en el sentido de considerar que todo tipo de publicidad –comercial, ideológica, política, social...- como proceso comunicativo se encuentra incardinada dentro del derecho a una comunicación pública libre recogido en el artículo 20 CE como derecho fundamental. También considero correcto la idea de los profesores LEMA DEVESA y GÓMEZ SEGADE que a la publicidad pueden imponérsele limitaciones en armonía con el interés general (artículo 128 y ss.) y por los intereses de los consumidores amparados por el artículo 51 CE.

Entiendo que gran parte de la dificultad para reconocer que la publicidad como proceso comunicativo se incluye de alguna forma en el artículo 20, se encuentra en cuestiones periféricas como son: hacer compatible un sistema de autocontrol publicitario con los derechos fundamentales, justificar por qué la normativa sobre publicidad no es una norma con rango de ley orgánica, excluir del recurso de amparo a la publicidad, etc. De todos ellos el mayor problema que se plantea al incluir la publicidad dentro del artículo 20 es precisamente la prohibición taxativa de censura previa que encontramos en el apartado 2º de dicho precepto al que nos referiremos a continuación.

⁴² GÓMEZ SEGADE, José Antonio y LEMA DEVESA, Carlos: *La autodisciplina publicitaria en el Derecho Comparado y en el Derecho Español* en "Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor". Tomo VII 1991. Páginas 55-56. También en LEMA DEVESA, Carlos: "Problemas jurídicos de la publicidad. Estudios jurídicos del Prof. Dr. Carlos Lema Devesa recopilados con ocasión de la conmemoración de los XXV años de cátedra" Madrid, 2007. Páginas 131-190.

⁴³ Véase la exposición de DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio: "“El principio de veracidad y política pública en el mercado de la publicidad comercial” Madrid, 2003. Páginas 93-104.



Gran parte del desenfoque doctrinal tiene su razón de ser en la compartimentación excesiva del Derecho y de los derechos. Al principio de este escrito explicábamos que los derechos fundamentales se entrecruzan, entretejiendo un conjunto tal que proporciona a los individuos un ámbito de libertad y de igualdad, así como su integración en la sociedad. Frente a esta idea, que es poco habitual desde ámbitos doctrinales se trata de encasillar las realidades sociales en algún precepto concreto, en algún derecho determinado, atribuyéndolo a alguna de las ramas del Derecho. La publicidad cuando es comercial tiene evidentemente que ver con la libertad de empresa (artículo 38 CE), con toda la problemática de una economía de mercado (38 CE), con la posibilidad de intervención del estado (128 CE) y por supuesto, con los derechos de los consumidores (51 CE). Pero además, la publicidad como proceso de comunicación se incardina dentro del derecho a una comunicación pública libre. Tal y como hemos configurado este derecho como universal, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados sobre derechos fundamentales firmados por España, parece innegable que no es admisible excluir del mismo aquellos mensajes que tengan una finalidad persuasiva que es la característica esencial de los mensajes publicitarios. Por ello el entrecruzamiento de los diferentes derechos supone una redefinición a cada uno de ellos.

En segundo lugar la finalidad económica no debe excluir a la publicidad del artículo 20. La mayoría de los medios de comunicación de masas producen, emiten, divulgan mensajes informativos, de entretenimiento... con la finalidad de ganar dinero. Pocas empresas de comunicación son puramente ideológicas.

Además, en una concepción general los mensajes publicitarios -cierto que éste no es el concepto estricto del artículo 2 de la Ley General de Publicidad⁴⁴- entendiendo por tales a aquellos que tienen una finalidad persuasiva y, esto incluye desde la publicidad comercial

⁴⁴ Publicidad: Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el **fin de promover de forma directa o indirecta la contratación** de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.



a la publicidad institucional⁴⁵, política, social..., por ello el criterio económico no sirve para excluir la actividad publicitaria y promocional del derecho fundamental a una comunicación pública libre.

Al menos con estos tres argumentos podemos defender la inclusión de la publicidad en el artículo 20 de la Constitución Española. Desde una perspectiva dinámica podemos señalar que la publicidad cada vez se integrará más en dicho precepto, en gran parte por la incidencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por un cambio doctrinal que antes o después deberá tener lugar.

La prohibición de censura previa

El reconocimiento de que la publicidad es un proceso de comunicación que se encuentra incardinada en el artículo 20.1 nos ocasionaría un conflicto importante con el párrafo 2º del reiterado artículo 20. La prohibición absoluta de censura previa impediría tanto al Ministerio del Interior, como al Banco de España controlar *a priori* la publicidad de vehículos a motor y de productos financieros, respectivamente. Se trata de una oposición frontal entre el artículo 20.2 que prohíbe la censura previa y la autorización administrativa previa de la publicidad contemplada en el artículo 5 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, precepto redactado conforme a la Ley 29/2009, de 30 de diciembre⁴⁶, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Artículo 5. *Publicidad sobre determinados bienes o servicios.*

1. La publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como la de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio, o se trate de

⁴⁵ Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

⁴⁶ Entrada en vigor el 1 de enero de 2010



publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa. Dicho régimen podrá asimismo establecerse cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.

2. Los reglamentos que desarrollen lo dispuesto en el número precedente y aquellos que al regular un producto o servicio contengan normas sobre su publicidad especificarán:

La naturaleza y características de los productos, bienes, actividades y servicios cuya publicidad sea objeto de regulación. Estos reglamentos establecerán la exigencia de que en la publicidad de estos productos se recojan los riesgos derivados, en su caso, de la utilización normal de los mismos.

La forma y condiciones de difusión de los mensajes publicitarios.

Los requisitos de autorización y, en su caso, registro de la publicidad, cuando haya sido sometida al régimen de autorización administrativa previa.

En el procedimiento de elaboración de estos reglamentos será preceptiva la audiencia de las organizaciones empresariales representativas del sector, de las asociaciones de agencias y de anunciantes y de las asociaciones de consumidores y usuarios, en su caso, a través de sus órganos de representación institucional.

3. El otorgamiento de autorizaciones habrá de respetar los principios de libre competencia, de modo que no pueda producirse perjuicio de otros competidores.

La denegación de solicitudes de autorización deberá ser motivada.

Una vez vencido el plazo de contestación que las normas especiales establezcan para los expedientes de autorización, se entenderá otorgado el mismo por silencio administrativo positivo.

4. Los productos estupefacientes, psicotrópicos y medicamentos, destinados al consumo de personas y animales, solamente podrán ser objeto de publicidad en los casos, formas y condiciones establecidos en las normas especiales que los regulen.

5. Se prohíbe la publicidad de bebidas con graduación alcohólica superior a 20 grados centesimales, por medio de la televisión.

Queda prohibida la publicidad de bebidas alcohólicas en aquellos lugares donde esté prohibida su venta o consumo.

La forma, contenido y condiciones de la publicidad de bebidas alcohólicas serán limitados reglamentariamente en



orden a la protección de la salud y seguridad de las personas, teniendo en cuenta los sujetos destinatarios, la no inducción directa o indirecta a su consumo indiscriminado y en atención a los ámbitos educativos, sanitarios y deportivos. Con los mismos fines que el párrafo anterior el Gobierno podrá, reglamentariamente, extender la prohibición prevista en este apartado a bebidas con graduación alcohólica inferior a 20 grados centesimales.

6. El incumplimiento de las normas especiales que regulen la publicidad de los productos, bienes, actividades y servicios a que se refieren los apartados anteriores, tendrá consideración de infracción a los efectos previstos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y en la Ley General de Sanidad.

Este precepto es prácticamente igual al anterior artículo 8 de la Ley General de Publicidad, salvo pequeños retoques gramaticales. La única diferencia importante es la frase señalada en negrita en el párrafo 2º que aporta la participación de las asociaciones representativas del sector, de las asociaciones de agencias y de anunciantes y de las asociaciones de consumidores y usuarios, en su caso, a través de sus órganos de representación institucional en el desarrollo reglamentario de la Ley. Hasta el momento, la autorización administrativa previa se emplea en la publicidad de vehículos a motor, medicamentos y productos financieros.

Sirva como ejemplo el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial -modificado por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo:

Artículo 52. Publicidad:

*Se prohíbe la publicidad en relación con vehículos a motor que ofrezca en su argumentación escrita o verbal, en sus elementos sonoros o en sus imágenes, incitación a la velocidad excesiva, a la conducción temeraria, a situaciones de peligro o cualquier otra circunstancia que suponga una conducta contraria a los principios de esta Ley o cuando dicha publicidad induzca al conductor a una falsa o no justificada sensación de seguridad. **Esta publicidad estará sometida al régimen de autorización administrativa***



previa, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la publicidad.

Indudablemente es difícil determinar cuándo se incita a la velocidad excesiva, a la conducción temeraria o cuando induzca al conductor a una falsa o no justificada sensación de seguridad y máxime cuando se hace mediante visionado del anuncio de forma previa a su emisión.

Desde el punto de vista del consumidor y de sus organizaciones parece ser una garantía que se cuente con ellas para la elaboración de los reglamentos que desarrollen la autorización administrativa previa de la publicidad de determinados productos o servicios. En principio ésto significaría una mayor garantía de la publicidad. Sin embargo, varias son las consideraciones que nos permitimos hacer en contra de un sistema de autorización administrativa previa. En primer lugar, a nuestro juicio constituye una censura previa inadmisibles desde la perspectiva del párrafo 2º del artículo 20 de la Constitución española. Se trata de una revisión del mensaje, en este caso publicitario, que se realiza por una autoridad administrativa y que tiene como efectos la autorización, prohibición total o parcial de difundir ese mensaje. El propio Tribunal Constitucional ha fijado el concepto: *“como censura, pues, hay que entender en este campo, al margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales”*⁴⁷.

En segundo lugar, la existencia de un trámite administrativo de autorización previa supone de alguna forma transferir parte de la responsabilidad –al menos ética y social– del mensaje a la autoridad revisora y, en último caso a quienes establecieron la normativa reglamentaria. En tercer lugar, se trata de un paso más en el proceso productivo del mensaje publicitario y, por tanto supondrá un incremento de costes, un alargamiento del tiempo de producción... que de alguna forma acabará siendo pagado por el consumidor.

Consumidores y medios de comunicación.

Poner en relación consumidores y medios de comunicación nos obliga a hablar de varios asuntos. En primer lugar debemos

⁴⁷ Sentencia 176/1995, de 11 de noviembre del Tribunal Constitucional F. J. 6º BOE 26-2-82.



referirnos a como los medios de comunicación deben introducir en sus publicaciones, en sus emisiones los temas de consumo tanto por una finalidad informativa como educativa, aunque al final la razón sea la audiencia, que se trate de un tema que interesa.

Como segunda referencia deberíamos citar el acceso de las asociaciones de consumidores a los medios de comunicación que tendría su apoyo constitucional en el párrafo 3º del artículo 20. Las asociaciones de consumidores y usuarios encajan perfectamente dentro de la categoría de grupos sociales significativos, al igual que los sindicatos o las Organizaciones No Gubernamentales.

Se trata de dos cuestiones distintas pero interconectadas. La referencia normativa se encuentra en el artículo 20 de la Constitución en concreto en su párrafo tercero y en el artículo 17 del TRLGDCU.

El párrafo tercero del artículo 20 de la Constitución española establece que:

La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 17 TRLGDCU:

Los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios.

Ese artículo 17 en su párrafo segundo es el resultado de la fusión el párrafo segundo del artículo 51 CE y el párrafo tercero del artículo 20. La obligación contenida en el apartado segundo del artículo 51 para que los poderes públicos promuevan la información y la educación de los consumidores y usuarios, se articula a través de una acción específica de los medios de comunicación social dependientes del Estado.



Existe una cierta devaluación en el texto legal –artículo 17.2 TRLGDCU- respecto del precepto constitucional, puesto que únicamente se refiere a los medios de comunicación social dependientes del Estado, mientras que en el citado párrafo tercero del artículo 20 se incluyen a medios de comunicación social dependientes de cualquier ente público. Entendemos que esta redacción tiene que ver con una cierta prevención a no invadir competencias de las comunidades autónomas. Esto se puede comprobar porque mientras que el párrafo 1º del artículo 17 se declara como básico por la disposición final primera, no se hace así con el párrafo 2º que entendemos que podría haberse declarado también básico por la competencia en virtud del artículo 149.1. 27ª -normas básicas del régimen de prensa radio y televisión en general de todos los medios de comunicación social-.

La segunda devaluación viene establecida porque en el texto constitucional se refiere en general al acceso a los medios, sin restricción a programas específicos de consumo. Esto es, la redacción del precepto constitucional posibilitaría el acceso de las organizaciones de consumidores a cualquier programa tanto informativos, específicamente sobre consumo o cualquier otro. Mientras que la redacción del párrafo segundo del artículo 17 constriñe la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios a los programas dedicados al consumo.

Con todo ello creemos que este precepto del TRLGDCU es muy positivo. La gran pega es su incumplimiento sistemático: los medios se ocupan poco de los temas de consumo. Quizás porque los medios viven de la publicidad, en definitiva del consumo. Confiamos que con la nueva televisión pública sin anuncios se puedan abrir más espacios sobre consumo. En general los temas de consumo saltan a los noticieros cuando existe algún problema. La función educativa a desempeñar por los medios de comunicación social es con la programación actual prácticamente nula.

Un tercer punto de reflexión tiene que ver con el uso de los medios de comunicación por parte de las organizaciones de consumidores. Una parte importante de la estrategia de estas instituciones pasa por realizar una correcta política de comunicación, fundamentalmente con los medios. Eso significa transmitir a la opinión pública que acciones se realizan, cuales son los problemas de consumo en un determinado momento, tratar de concienciar a los



consumidores sobre determinando temas –en campañas concretas como en épocas de rebajas-, informar a los consumidores frente a determinadas estrategias comerciales, o situaciones puntuales – quiebra de una compañía aérea- etc...

Una cuarta referencia al tema de consumidores y medios de comunicación lo encontramos en las publicaciones de las asociaciones de consumidores. En muchos casos se trata asociaciones de consumidores que tiene su origen en empresas de testeo de productos o en editoriales que han dedicado alguna publicación al mundo del consumo. Con independencia de la importancia de la publicación dentro de la actividad de la asociación - en algunos casos es el eje de la asociación y uno de los principales medios de financiación-, lo cierto es que hoy en día es una necesidad de las asociaciones de consumidores y usuarios el mantener al menos una página web en donde se informe y sirva de referencia para los asociados y no asociados.

Existe otra referencia muy importante y es que la información sobre consumo es relevante a efectos de interés público. Esto tiene una especial trascendencia cuando desarrollemos los límites a las libertades informativas en el siguiente apartado.

Los límites a las libertades informativas: “Ni están todos los que son, ni son todos los que están”

El párrafo 4º del artículo 20 CE dice:

Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

La redacción de éste párrafo cuarto nos ofrece un elenco realmente amplio de límites a las libertades informativas. Tan amplio como el hecho de que todos los derechos reconocidos en el Título Primero de la Constitución, esto es los comprendidos en los artículos 10 al 55, actúan como límites; incluso en los preceptos de las leyes que desarrollen estos de derechos actúan como límites. Además se refieren especialmente tres derechos como son el honor como la intimidad y la propia imagen, además de un bien jurídico como es la protección de la juventud y de la infancia. Es llamativo en este caso que no figure la protección de los consumidores y usuarios como uno



de los límites explícitos de las libertades informativas. Antes hemos defendido que la publicidad de alguna forma se encuentra incardinada dentro de las libertades informativas del artículo 20 CE. Por ello es necesario establecer algún tipo de limitación a la publicidad, como así existe respecto de la publicidad ilícita, publicidad engañosa, etc. Tenemos que tener en cuenta que los derechos de los consumidores, pese a encontrarse dentro del Título I, se encuentran ubicados en el capítulo tercero dicho título que se refiere a los principios rectores la política social y económica, de alguna forma derechos fundamentales de menor entidad, respecto de los especialmente propios protegidos -artículos 14 a 29- y los que reciben una protección ordinaria -artículos 30 a 38.

“Ni están todos los que son...”

Es importante que tengamos en cuenta que no están en este párrafo cuarto del artículo 20 todos los límites a las libertades informativas. De ahí la expresión "ni están todos los que son"... pues hay otros límites fuera de este párrafo. Límites intrínsecos derivados del propio concepto y sentido de los derechos fundamentales a la comunicación, como es el caso de la veracidad. Límites extrínsecos deriva dos de los demás sujetos sociales y de la sociedad en general. El párrafo segundo del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales establece en un elenco⁴⁸ de fines que pueden justificar la restricción de las libertades informativas: la seguridad nacional, la averiguación de los delitos, la moral, los derechos de los demás. Para que actúen como límites a la libertad de información se exige que estén previamente previstas por la ley y que sean restricciones necesarias en una sociedad democrática de forma que exista una proporcionalidad entre la restricción de la libertad y la finalidad perseguida. En definitiva, los derechos de los consumidores y usuarios pesen a no estar citados

⁴⁸ Artículo 10.2 “El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial” CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES (ROMA, 4 DE NOVIEMBRE DE 1950)



expresamente en el párrafo cuarto del artículo 20 sí que constituyen un límite a las libertades informativas.

En algunos casos para interpretar las limitaciones de los derechos informativos se ha de acudir a una interpretación global de la constitución. Desde el principio el Tribunal Constitucional lo dijo con gran claridad: *“Todo derecho tiene sus límites que, como señalaba este Tribunal en sentencia de 8 de abril, en relación a los derechos fundamentales, establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales sino también otros bienes constitucionalmente protegidos”*⁴⁹.

...ni son todos los que están”

Por otro lado, los límites que aparecen en el párrafo cuarto del artículo 20 de la Constitución española decimos que “no son todos los que están” porque no constituyen límites absolutos. En nuestro país cuando se aprueba la Constitución de 1978 se comienzan a aplicar estos límites de forma taxativa, en especial el derecho al honor. Posteriormente y, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que manifiesta que si bien los derechos fundamentales no son ilimitados, tampoco lo pueden ser los límites de esos derechos⁵⁰, se exige a los tribunales ordinarios que realicen una ponderación de los derechos en conflicto.

En una tercera fase el Tribunal Constitucional viene a reconocer la posición prevalente de los derechos del artículo 20.1: *“En segundo término, no cabe olvidar que la ponderación entre los derechos constitucionales en conflicto requiere que se tenga en cuenta la posición prevalente -aunque no jerárquica- que respecto al consagrado en el art. 18.1 CE ocupan los derechos a la libre comunicación de información y a la libertad de expresión del art. 20.1 CE cuando su ejercicio tiene lugar dentro del ámbito constitucionalmente protegido, dado que éstos constituyen no sólo libertades individuales de cada ciudadano sino también la «garantía*

⁴⁹ Sentencia 2/1982 del Tribunal Constitucional F. J. 5º BOE 26-2-82

⁵⁰ "es cierto,... que los derechos y libertades fundamentales no son absolutos, pero no lo es menos que tampoco puede atribuirse dicho carácter a los límites a que ha de someterse el ejercicio de tales derechos y libertades" Sentencia 159/1986 del Tribunal Constitucional F. J. 6º BOE 31-12-1986



institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo democrático» (STC 240/1992, fundamento jurídico 3.º, con cita de las SSTC 104/1986, 171/1990, 172/1990, 40/1992 y 85/1992). Pues como se ha dicho por este Tribunal en anteriores resoluciones «para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas» (SSTC 159/1986, fundamento jurídico 6.º y 20/1990, fundamento jurídico 4.º). De lo que se sigue, como también se ha declarado por el Tribunal, que cuando su ejercicio es conforme con el ámbito que la Constitución protege, los derechos reconocidos en el art. 20.1 d) CE alcanzan entonces «su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información» (SSTC 107/1988, fundamento jurídico 2.º y 240/1992, fundamento jurídico 3.º)”⁵¹.

El Tribunal Constitucional ha venido exigiendo tres requisitos para reconocer esa posición prevalente –que por otro lado tampoco es absoluta-:

- que se ejercite por un medio institucionalizado de formación de la opinión pública,
- que exista veracidad en sentido subjetivo y
- que la información tenga relevancia pública

“La libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales y entre ellos el derecho al honor, puesto de manifiesto por la STC 104/1986, de 17 de julio (RTC 1986\104), viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución consustancial al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger. Este valor preferente alcanza su máximo nivel cuando **la libertad ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción** (sic). Esto, sin embargo, no significa que la misma libertad no deba ser reconocida en iguales términos a quienes no ostentan igual cualidad profesional,

⁵¹ Sentencia 336/1993 del Tribunal Constitucional F. J. 4º BOE 10-12-1993



pues los derechos de la personalidad pertenecen a todos sin estar subordinados a las características personales del que los ejerce, sino al contenido del propio ejercicio, pero sí significa que el valor preferente de la libertad declina, cuando su ejercicio no se realiza por **los cauces normales de formación de la opinión pública**, sino a través de medios, tan anormales e irregulares como es la difusión de hojas clandestinas, en cuyo caso debe entenderse, como mínimo, que la relación de preferencia que tiene la libertad de información respecto al derecho al honor se invierte a favor de este último, debilitando la eficacia justificadora de aquélla frente a lesiones inferidas a éste”⁵². Aunque es cierto que este requisito es olvidado por el Tribunal en algunos casos. La garantía de una empresa informativa se resume en que existe una estructura empresarial dispuesta afrontar cualquier responsabilidad derivada de la actividad informativa.

La veracidad en sentido subjetivo supone que el informador cree que lo que está diciendo es verdad y ha llegado a ese convencimiento después de una especial diligencia *“...en la interpretación de esta exigencia que ha prevalecido en la jurisprudencia de este Tribunal, veracidad no equivale a realidad incontrovertible de los hechos. La veracidad de la información viene, así, a ser entendida como exigente al que la difunda de un deber de buscar la verdad. Una especial diligencia que asegura la seriedad del esfuerzo informativo, que no está constitucionalmente protegido para servir de vehículo a simples rumores, invenciones o insinuaciones [STC 219/1992, fundamento jurídico 5.º (RTC 1992\219), entre otras]*⁵³.

Indudablemente en cuestiones de consumo es importante que la información sea veraz, para ello es esencial la integridad, profesionalidad, especialización de quienes trabajan en temas de consumo.

La relevancia pública de la información es, a nuestro juicio el requisito más importante. El Tribunal Constitucional dice: *“...el derecho a la libre comunicación que la Constitución protege se refiere, precisamente, a la transmisión de información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública y que sólo la*

⁵² Sentencia 41/1987 del Tribunal Constitucional F. J. 7º BOE 27-10-1987

⁵³ Sentencia 41/1994 del Tribunal Constitucional F. J. 2º BOE 17 -3 -1994



*información referida a hechos de esta naturaleza y contrastada con un mínimo de diligencia puede encontrar protección en el art. 20.1 d) CE, frente al derecho al honor garantizado en el art. 18.1 CE (SSTC 6/1988 [RTC 1988\6], 171/1990 [RTC 1990\171], 219/1992 [RTC 1992\219], 123/1993 [RTC 1993\123], 232/1993 [RTC 1993\232], 22/1995 [RTC 1995\22], 28/1996 [RTC 1996\28]). Y por lo que respecta a la relevancia pública de la información, debe señalarse que este requisito deriva tanto del contenido como de la finalidad misma del derecho reconocido en el art. 20.1 d) CE. En este sentido hemos declarado que el ejercicio de la libertad de información se justifica en relación con su **conexión con asuntos públicos de interés general por las materias a las que se refieren y por las personas que en ellas intervienen** (SSTC 107/1988 [RTC 1988\107], 171/1990). Asimismo hemos destacado que la protección constitucional de la libertad de información se reduce si ésta no se «refiere a personalidades públicas que, al haber optado libremente por tal condición, deben soportar un cierto riesgo de una lesión de sus derechos de la personalidad» (STC 165/1987 [RTC 1987\165]) por lo que, en correspondencia, se debilitaría en los supuestos de información u opinión sobre conductas privadas carentes de interés público (STC 105/1990 [RTC 1990\105])⁵⁴.*

Debemos considerar a las publicaciones –tanto tradicionales como en Internet– de las asociaciones de consumidores como **medios institucionalizados de creación de la opinión pública**, por lo que de cumplirse las otras dos condiciones –veracidad subjetiva y relevancia pública de la información–, la acción informativa de estas instituciones estaría protegida por la libertad de información desde una posición de prevalencia. Y decimos que los medios de comunicación de asociaciones de consumidores deben ser considerados medios institucionalizados de creación de la opinión pública porque detrás de estos medios existe una organización estable que en último término respondería de cualquier utilización indebida de esta libertad. A cambio de ello, cuando exista autor conocido del mensaje⁵⁵, la propia asociación de consumidores y

⁵⁴ Sentencia 138/1996 del Tribunal Constitucional F. J. 3º BOE 21-10-1996

⁵⁵ Si no fuera conocido el autor del mensaje la responsabilidad penal recaería de forma escalonada tal y como establece el artículo 30 del Código Penal: “1. En los delitos y faltas que se cometan utilizando medios o soportes de difusión mecánicos no responderán criminalmente ni los cómplices ni quienes los hubieren favorecido personal o realmente.



usuarios sería por *culpa in eligendo* responsable civil solidaria en los casos de delitos de calumnias e injurias –artículo 212 del Código Penal- y, en los casos de ilícitos civiles por intromisiones ilegítimas en el honor, la intimidad y la propia imagen⁵⁶. La responsabilidad civil sería subsidiaria en el resto de delitos -artículo 120 del Código Penal.

Los temas de consumo como asuntos de interés general o relevancia pública

El derecho de información de los consumidores –artículo 51.2 CE- en concurrence con las libertades informativas del artículo 20.1 CE nos lleva a defender **que las informaciones, pensamientos o juicios sobre consumo son temas de relevancia pública per se**. En principio cualquier información opinión y pensamiento que verse sobre asuntos de consumo debe ser considerada de relevancia pública en cuanto que afecta a toda la sociedad y a todos los ciudadanos. Los consumidores no son una categoría marginal de la sociedad, pertenecen a la misma hasta el punto que se ha difuminado las líneas de diferenciación entre el ciudadano y el consumidor.

2. Los autores a los que se refiere el artículo 28 responderán de forma escalonada, excluyente y subsidiaria de acuerdo con el siguiente orden:

- a) Los que realmente hayan redactado el texto o producido el signo de que se trate, y quienes les hayan inducido a realizarlo.
- b) Los directores de la publicación o programa en que se difunda.
- c) Los directores de la empresa editora, emisora o difusora.
- d) Los directores de la empresa grabadora, reproductora o impresora.

3. Cuando por cualquier motivo distinto de la extinción de la responsabilidad penal, incluso la declaración de rebeldía o la residencia fuera de España, no pueda perseguirse a ninguna de las personas comprendidas en alguno de los números del apartado anterior, se dirigirá el procedimiento contra las mencionadas en el número inmediatamente posterior”.

⁵⁶ En virtud del artículo 65.2 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta declarado vigente por la jurisprudencia constitucional en las sentencias 171/1990 FJ.3º y 172/1990 F.J 5º: “la responsabilidad civil solidaria, entre otros, del director del medio periodístico y de la propia empresa editora se justifica en la *culpa in eligendo* o *in vigilando* del editor o del director dado que ninguno de ellos son ajenos al contenido de la información y opinión que el periódico difunde. y



V. Derecho de acceso a la información pública en ámbito del consumo

Parece claro que “la información es considerada un instrumento en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia mediante la facilitación de la participación plena la vida pública y la toma decisiones sobre las prioridades locales regionales y nacionales. Asimismo, la información es fundamental para ejercer cualquier otro derecho.

La premisa esta tendencia es: «toda información en poder del Estado es pública (y no reservada), salvo algunas excepciones»⁵⁷. Este es el punto de partida. Si consideramos que los ciudadanos además de descansar y trabajar ocupan gran parte de su tiempo en consumir nos daremos cuenta de la importancia de la información en este sentido. Se participa en el mercado eligiendo un producto u otro, en definitiva apostando por una marca, una empresa, una filosofía comercial... Y esto ocurre tanto a la hora de elegir productos de primera necesidad como productos culturales.

Hacia un derecho de acceso a la información pública

En el capítulo anterior relacionamos dos preceptos constitucionales como son el artículo 20 y el artículo 51 de la constitución española. La cuestión que vamos abordar en este momento tiene que ver con la evolución del derecho a la comunicación pública, esto es del derecho reconocido en el citado artículo 20. La evolución este derecho nos lleva a la aparición de un nuevo derecho.

En España ese derecho no ha tenido todavía un reconocimiento constitucional y un desarrollo legislativo⁵⁸. Es más, “España es el

⁵⁷ CAMACHO AZURDUY, Carlos A.: “Cultura de la transparencia. El derecho humano a la información en el desarrollo de la ciudadanía comunicativa en Bolivia (1997-2007)”. La Paz, Bolivia. 2007. Página 105.

⁵⁸ Salvo que se considere suficiente, que no lo es, el desarrollo del artículo 105 b -La ley regulará:...b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas- por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común que en su artículo 37 posibilita “el acceso a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, ..., siempre que tales expedientes correspondan a **procedimientos terminados** en la fecha de la solicitud”



único país de la Unión Europea con más de un millón de habitantes que no tiene una ley específica reguladora del derecho de acceso a la información” señala la Coalición Pro Acceso⁵⁹. El PSOE incluyó en sus programas electorales del 2004⁶⁰ y del 2008⁶¹ la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública. Dicho compromiso fue reiterado en octubre del 2008, durante la clausura de la 64 Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en Madrid, por el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, cuando afirmó que promoverá en esta legislatura *“una nueva ley que garantice el mayor acceso posible a la información pública”*⁶².

⁵⁹ <http://access-info.org/proacceso/>

Sobre un panorama general del derecho de acceso a la información pública consúltese a

DARBISHIRE, Helen: *Normativa y realidad europea en el acceso a la información. La evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: “El derecho de acceso a la información pública”. Madrid, 2008. Páginas 44-52.

⁶⁰ El Programa Electoral del PSOE de 2004 en su página 42 con título de “La ley de la libre información” dice:

“La Comisión Europea y diversos países de la Unión han adoptado normas destinadas a regular el acceso de los ciudadanos a los informes y archivos de las Administraciones...”

“una democracia sólo puede fundamentarse en la transparencia en la acción pública, y por tanto en el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos”

“Impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la Información”

“La garantía del derecho a la libre información la ejercerá una Autoridad independiente elegida por el Congreso de los Diputados .. con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o dato solicitado.”

⁶¹ Programa Electoral del PSOE 2008. Página 258: “Impulsaremos una ley sobre el derecho al libre acceso a la información, que garantice que todos los poderes, autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales. La autoridad requerida deberá motivar, en su caso, su negativa a la información o documentación. La garantía del derecho a la libre información la ejercerá una Autoridad independiente elegida por Congreso los Diputados, por mayoría cualificada, con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o datos solicitados”.

⁶² Diario EL PAÍS 7/10/2008



En la misma línea el Consejo de Europa⁶³ aprobó en Tromsø (Noruega) en junio del año 2009 el Convenio sobre Acceso a los Documentos Públicos⁶⁴ que obligará a España a adaptar su legislación. Previamente en el año 2002 el Consejo de Europa recomendó a los Estados miembros que adoptaran leyes de acceso a la información que aseguraran la transparencia de las administraciones públicas⁶⁵.

Pero éstas son razones meramente coyunturales, cuando lo realmente importante se encuentra en los objetivos que puede cumplir esta Ley y los efectos que produce no sólo dentro de las administraciones públicas y los poderes públicos, sino también en las relaciones entre administrados y poderes públicos. Una ley de acceso a la información pública debería significar un cambio radical de todas las Administraciones Públicas y los Poderes Públicos. Si esa ley viene a desarrollar un derecho fundamental, está por tanto anclada en un precepto constitucional que recoge un derecho fundamental de los especialmente protegidos –artículos 14 a 29 CE- el derecho aún será más eficaz.

⁶³ Organización de 47 países europeos, distinta de la Unión Europea, que promueve la protección y el desarrollo de los derechos humanos, la democracia y un espacio jurídico común. http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/

⁶⁴ En inglés la traducción sería Documentos Públicos en francés Documents Publics Véase en inglés en

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

⁶⁵ Recomendación (2002)2 del Consejo de Europa sobre el acceso a Documentos Públicos adoptada el 21 de febrero de 2002. Este documento de 24 páginas puede consultarse en su versión inglesa en: [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf). Como tal recomendación no tiene fuerza vinculante.

La versión en francés en:

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Word/205.doc> aunque no funciona correctamente la página y es recomendable acudir a la página Cache de Google:

http://209.85.229.132/search?q=cache:MMDKXN_DO10J:conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Word/205.doc+Convention+du+Conseil+de+l%27Europe+sur+l%27acc%C3%A8s+aux+documents+publics&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es&client=firefox-a



¿Un nuevo derecho fundamental?

Un precedente: el derecho a la protección de datos personales.

En el año 1992 se desarrolló el artículo 18.4 CE mediante la Ley Orgánica del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD) configurando un auténtico derecho fundamental que inicialmente no tenía nombre o, mejor dicho se le denominaba de muchas formas⁶⁶ hasta que finalmente cuajó el nombre de “derecho a la protección de datos personales”. Traemos a colación este derecho no sólo por su desarrollo reciente sino también por la imprecisión que existe en la Constitución española a la hora de mencionarlo y por el proceso de consolidación del mismo.

Sobre una vaga e imprecisa referencia que se encuentra en el párrafo 4º del artículo 18 de la Constitución: “*La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*” se ancla el derecho a la protección de datos personales.

La forma como se desarrolló el derecho a la protección de datos puede servir de referencia a la hora de desarrollar el derecho de acceso a la información pública. En 1992 cuando se aprueba la Ley Orgánica del Tratamiento Automatizado de Datos Personales⁶⁷ no existe ningún tipo de demanda por parte de la opinión pública, esto es no había ninguna sensibilización de la ciudadanía. La razón de porqué se legisla en ese momento hay que encontrarla en Europa. El Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal había sido firmado por España en el año 1982 y ratificado en 1984⁶⁸, por tanto se había convertido en derecho

⁶⁶ "Derecho a la autodeterminación informativa" (LUCAS MURILLO, Pablo: "El derecho a la autodeterminación informativa". Madrid, 1990) o "derecho a la autodeterminación informática", "libertad informática" (FROSINI, Vittorio: "Il diritto alla riservatezza come diritto di libertà". Milano, 1985)... En nuestro caso proponíamos “derecho a la intimidad informática” (SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *El contenido esencial de derecho a la intimidad informática. Argumentación jurídica sobre los censos de población y viviendas de 1991* en Revista de la Facultad de Ciencias de la Información nº 4. 1993.

⁶⁷ Reemplazada en 1999 por la vigente Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos Personales.

⁶⁸ El Convenio entró en vigor de forma general y para España el 1 de octubre de 1985. España lo firmó el 28 de enero de 1982 y lo ratificó el 27 de enero de 1984, se publicó la ratificación el 11 de octubre de 1985.



interno español, pero no había sido desarrollado. Así pues la aprobación de la citada LORTAD que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 18.4 de la Constitución tiene su explicación en Europa. La Ley Orgánica creó una Autoridad Independiente que sirvió de elemento dinamizador del derecho, incluso mediante campañas de publicidad, de sensibilización de la opinión pública. Hoy en día, el derecho a la protección de datos personales es conocido por un importante número de españoles que ejercen sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de sus datos personales, solicitando la intervención en muchos casos de la Agencia Española de Protección de Datos Personales⁶⁹ o el amparo de los tribunales. En el Consejo Asesor de la Agencia Española de Protección de Datos Personales figura un representante de los usuarios y consumidores propuesto en terna por el Consejo de Consumidores y Usuarios a través del Ministerio de Justicia y designado por el Gobierno⁷⁰.

A favor de un derecho fundamental de acceso a la información pública

De alguna forma la expresión "derecho **A** la información" –del apartado d), párrafo 1º del artículo 20 CE– nos indica que los ciudadanos y, en ese caso, los consumidores tienen la facultad de obtener la información, eso significa buscar, investigar, indagar... en definitiva, derecho a saber. Esa facultad de investigación resulta no sólo de la preposición “a”, también de una interpretación –tal y apunta el artículo 10.2 CE– universal del párrafo 1º del artículo 20 CE conforme a la DUDH y los tratados internacionales sobre derechos fundamentales firmados por España que incluyen la facultad de buscar, de investigar dentro del derecho fundamental. Este derecho tiene su justificación cuando se trata información pública, información en manos de las administraciones públicas, de los poderes públicos. Así se ha reconocido a nivel internacional en América por medio de la trascendental sentencia de la Corte

⁶⁹ Sobre denuncias a la Agencia Española de Protección de Datos Personales puede consultarse sus Memorias Anuales página web: <https://www.agpd.es>

⁷⁰ Artículo 38 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos Personales en relación con el artículo 19 del Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos



Interamericana de Derechos Humanos, en su importante⁷¹, Sentencia de 19 de Septiembre de 2006 en el Caso Claude Reyes y otros versus Chile⁷². En dicho fallo se dice que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. La Corte Interamericana ha considerado que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dedicado a la libertad de pensamiento y expresión, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”⁷³, *“protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”* Este artículo 13 de la Convención Americana es muy similar en su redacción al artículo 20 de nuestra Constitución y a los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) al interpretar el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales relativo a la libertad de expresión ha considerado que dicho precepto no solamente protege las acciones relativas a la difusión y publicación de opiniones sino también aquellas actividades de búsqueda e investigación que se realizan de forma previa para obtener información sobre un asunto (Sentencia de 25 de abril de 2006, Caso

⁷¹ Obligó al estado chileno a desarrollar una ley de acceso a la información pública. La Ley 20.285 de "Transparencia en la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado" publicada en el diario oficial del 20 agosto 2008 y entrada en vigor el 20 abril 2009.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, ver: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>

⁷³ Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Regional Interamericana sobre Derechos Humanos en San José (Costa Rica) del 7 al 22 de Noviembre de 1969. “Artículo 13: Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.



Dammann contra Suiza)⁷⁴, lo que se haya en consonancia con los artículos 19 de la DUDH y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También la decisión del TEDH en la reciente sentencia de 14 de abril de 2009 en el caso *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, en el que claramente se indica que el derecho de recibir información de entidades públicas se encuentra amparado por artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sus sentencias recientes ha alcanzado “*el reconocimiento del derecho de acceso a la información*”⁷⁵ y concluye que cuando las entidades públicas son las únicas que poseen la información buscada, no entregar dicha información “*constituye una vulneración —en virtud del poder de censura de quien tiene el monopolio de la información— del ejercicio de las funciones de ‘perro guardián’ social*”⁷⁶ y por tanto supone que se viola el derecho de libertad de expresión e información tutelada por el artículo 10 del Convenio.

El reconocimiento de un derecho constitucional a acceder a la información pública supone una profundización de la democracia en la nueva sociedad de la información. Indudablemente aporta también mayores garantías al ejercicio de este derecho fundamental. Su anclaje constitucional en el artículo 20 exigiría que su desarrollo legislativo se hiciera mediante Ley Orgánica, que su protección ante los tribunales ordinarios se realizara mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en último término, podría ser amparado por el Tribunal Constitucional español.

⁷⁴*Affaire Dammann c. Suisse, Requête n° 77551/01*. La sentencia se encuentra en:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=796486&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁷⁵ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, párrafo 35, en su versión original (inglés): “[T]he Court has recently advanced towards ... recognition of a right of access to information.”

⁷⁶ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, párrafo 36, en su versión original (inglés): “It considers that the present case essentially concerns an interference – by virtue of the censorial power of an information monopoly – with the exercise of the functions of a social watchdog Moreover, the State’s obligations in matters of freedom of the press include the elimination of barriers to the exercise of press functions where, in issues of public interest, such barriers exist solely because of an information monopoly held by the authorities.”



Con independencia del tipo de desarrollo legislativo que se lleve a cabo, parece claro que la opción óptima y menos arriesgada cara a cualquier impugnación ante el Tribunal Constitucional sería desarrollar un auténtico derecho fundamental con el anclaje constitucional en el artículo 20 de la Constitución. Ésta sería la solución adecuada. La otra opción consiste en aprobar una ley ordinaria de acceso a los ficheros y archivos de las Administraciones Públicas –como desarrollo del artículo 105 b)-. Norma administrativa que de alguna forma vendría sustituir al artículo 37 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común. En todo caso, consideramos que la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, como agentes sociales es importante, en orden a aportar sus puntos de vista sobre una materia que afecta claramente al ámbito del consumo. En el Programa Electoral del PSOE del 2008 se reconoce la importancia de éste derecho cuando dice: “los socialistas creemos que una democracia sólo puede fundamentarse en la transparencia en la acción pública y, por tanto en el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos, de los medios de comunicación, los partidos y demás agentes sociales”⁷⁷.

Punto de partida

En la actualidad existen circunstancias similares a las que hubo en 1992 cuando se aprobó la Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado Datos Personales: un convenio internacional que hay que cumplir, una referencia en la constitución que puede servir como apoyo, un interés doctrinal ... y, en definitiva, una voluntad política de llevar adelante esta evolución legislativa.

Sin embargo, existe una diferencia importante ya que actualmente varias organizaciones se han coaligado para exigir un derecho de acceso a la información pública, hay por tanto una opinión pública sensibilizada sobre este asunto, lo que no ocurría en el año 1992 con la protección de datos personales. Se trata de la "Coalición pro Acceso"⁷⁸ que propugna la aprobación en nuestro país de una ley de acceso a la información pública. En esa Coalición

⁷⁷ Programa Electoral del PSOE 2008. Página 258.

⁷⁸ <http://access-info.org/proacceso/>



participan diversas organizaciones no gubernamentales⁷⁹, alguna de ellas como es el caso de Info Access⁸⁰ con notable experiencia en el desarrollo de leyes y estudios a nivel internacional sobre el derecho de acceso. El resto de las organizaciones fundadoras presentan un perfil muy variado: pro derechos humanos, documentalistas y archiveros, ecologistas, periodistas... y, por supuesto, asociaciones de consumidores y usuarios.

La Coalición ha resumido sus propuestas para una ley de acceso a la información pública en nueve principios⁸¹

Principios de la Coalición Pro-Acceso

1. El acceso a la información es un derecho de todos.

El derecho de acceso a la información es universal, al igual que la libertad de expresión e información –pese a que en nuestra Constitución no figure quien es el titular de éste derecho, la interpretación que ha de realizarse es que corresponde a todas las personas tal y como establece la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto supone que las solicitudes de información no pueden restringirse, según la naturaleza del solicitante, su nacionalidad o profesión. Tampoco es necesario ser

⁷⁹ Además de varios miembros a título individual, las 29 organizaciones fundadoras son: Access Info Europe; Amnistía Internacional; Asociación de Archiveros de Castilla y León; Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública; Asociación de la Prensa de Madrid; Asociación de Profesionales Especialistas en la Información – Asturias (APEI); Asociación de Usuarios de la Comunicación; Asociación Española de Documentación e Información (SEDIC); Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE); Comisión de Libertades Informáticas; Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU); Coordinadora de ONG de Desarrollo de España; Coordinadora Ecoloxista d'Asturies; Ecologistas en Acción; Economistas sin Fronteras; Fundación Ciencias de la Documentación; Fundación Cultura de la Paz; Fundación IPADE; Greenpeace España; Ingeniería sin Fronteras; Intermón Oxfam; Observatorio de la RSC; Plataforma para la creación del Colegio Oficial de Archiveros, Bibliotecarios y Documentalistas de Madrid; Plataforma para la Defensa de la Cordillera Cantábrica; Reporteros Sin Fronteras; Sunaptein – Asociación para la Promoción de la Salud Mental; SEO – Birdlife; Transparencia Internacional (España); WWF-Adena

⁸⁰ <http://www.access-info.org>

⁸¹ <http://access-info.org/proacceso/los-nueve-principios/>

CORDERO SANZ, Carlos: *Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008. Páginas 64 – 67.



parte del expediente o ser interesado y tener que justificar las razones por las que se quiere obtener la información.

2. El derecho se aplica a todas las entidades que desarrollen funciones públicas.

El concepto de público y privado a veces tiene contornos difíciles de precisar⁸². En este caso, lo determinante es el sujeto que posee la información: los poderes públicos –legislativo, ejecutivo y judicial- y, en general las Administraciones Públicas de ámbito estatal, autonómico y local. Se trata de instituciones cuyo funcionamiento se realiza con dinero público. Pero también englobaría a todas aquellas, que siendo o no de naturaleza pública, presten servicios públicos, desarrollen políticas públicas, reciban financiación pública, o actúen como servicio público.

El Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009) establece dos relaciones de autoridades públicas a las que se aplica. Una lista mínima (artículo 1 apartado 2 párrafo i) que incluye:

- 1. El Gobierno y Administración a nivel nacional, regional y local;*
- 2. los Poderes Legislativos y Judicial, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia;*
- 3. las personas naturales o jurídicas cuanto ejercen autoridad administrativa.*

Y una lista más amplia y optativa (artículo 1 apartado 2 párrafo ii del Convenio) que los Estados signatarios del Convenio pueden incluir y que se refiere a:

- 1. El Poder Legislativo en lo que concierne a sus otras actividades;*
- 2. el Poder Judicial en lo que concierne a sus otras actividades;*
- 3. las personas naturales o jurídicas en cuanto realizan funciones públicas o actúan con los fondos públicos, según la normativa nacional propia.*

⁸² Intentamos establecer unos criterios sobre cuando la información es pública o privada en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Criterios delimitadores de lo público y lo privado* en VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, Antonio; AZNAR GÓMEZ, Hugo y otros "Sobre la intimidad". Valencia 1996



En este punto el Convenio se aplica de forma amplia al Poder Ejecutivo, pero viene a restringir por dos vías el ámbito de aplicación uno material y otro subjetivo a los otros poderes y. Hasta el punto que cuando permite a los Estados ampliar las materias y los sujetos pasivos viene a reconocer un problema de entendimiento entre estados más progresistas en este derecho y aquellos otros en donde se restringe el derecho. La restricción material se aplica a los poderes legislativo y judicial pues inicialmente sólo se permitirá el acceso a la información cuando realizan funciones administrativas. Si el Estado signatario lo desea, puede extender el derecho de acceso a todo tipo de actividades de estos poderes.

En relación con los sujetos privados, tanto persona natural como jurídica, se restringe inicialmente a aquellas que “ejercen una autoridad administrativa”. Ello incluiría por ejemplo a todas las llamadas autoridades independientes⁸³, pero dejaría fuera del escrutinio público un gran número de organizaciones que realizan funciones públicas o actúan con dinero público. La extensión facultativa a *personas naturales o jurídicas en cuanto realizan funciones públicas o actúan con los fondos públicos* permitiría una auténtica transparencia. Piénsese que en muchos casos entidades públicas –como puede ser una universidad- recurren a fundaciones “privadas” de la propia entidad para realiza pagos e ingresos de difícil justificación. En el primer supuesto estas fundaciones no estarían comprometidas con el derecho de acceso, sí lo estarían si se ampliara a la segunda lista (artículo 1, apartado 2, párrafo ii, punto 3º del Convenio).

Desde el punto de vista del consumo, las organizaciones de consumidores que reciben fondos públicos –la inmensa mayoría de las reconocidas- deben ser transparentes en su actuación y, por lo tanto, deberían estar sometidas al derecho de acceso a la información pública si se ampliara la segunda lista.

Consideramos que es importante que en la futura ley española de acceso a la información pública se incluyan todos los supuestos del artículo 1, tanto los obligatorios como los facultativos.

3. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.

⁸³ Sobre este tema puede consultarse SALVADOR MARTÍNEZ, María: “Autoridades Independientes” Madrid, 2002.



En una sociedad compleja como la nuestra, la demanda de simplificación es una exigencia para la integración de los ciudadanos en el sistema jurídico-político. La complejidad, las dilaciones y los costes excesivos se convierten en barreras excluyentes. Por ello, si el derecho fundamental no se puede ejercer por un mecanismo sencillo, rápido y gratuito estaríamos formulando un derecho vacuo.

Sencillez: Los solicitantes tienen el derecho de realizar las solicitudes de forma escrita u oral, en los idiomas oficiales de su autonomía y con las mínimas formalidades (*las formalidades para las peticiones no excederán aquellas que sean esenciales para procesar la petición* (artículo 4. 3 Convenio). Incluso el artículo 4.2 establece que *los Estados pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.*

Rápidez: La información debe ser entregada inmediatamente o dentro un plazo de 15 días hábiles. En casos excepcionales, cuando la solicitud sea complicada y siempre con notificación al solicitante, la entidad pública puede solo por una vez ampliar este plazo durante 10 días hábiles más. En este punto las estipulaciones del Convenio del Consejo de Europa son menos estrictas:

Artículo 5 – El proceso de petición para acceder a los Documentos Públicos

...

4.- Una petición de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que se ha especificado de antemano

La redacción del párrafo 4º de artículo 5 del Convenio no impide que los Estados firmantes fijen en su legislación plazos más estrictos como el que propone la Coalición Pro Acceso.

Gratuito: Acceso a la información debe ser gratuita. Quienes soliciten información tendrán el derecho de consultar documentos que contienen la información buscada y/o recibir información por correo electrónico de forma gratuita. Se podrá cobrar una tasa al solicitante por copias de documentos, la cual deberá de ser razonable y no exceder el coste real. De misma manera, para información entregada en otros formatos se puede cobrar únicamente el coste del soporte. El Convenio establece:



Artículo 7 - Coste por acceder a los Documentos Públicos

1 La inspección de Documentos Públicos en las oficinas de la autoridad pública estará libre de cargo. Esto no impide que los Estados cobren por los servicios proporcionados por los archivos y los museos.

2 Se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento oficial, que debe ser razonable y no exceder los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas.⁸⁴

Las estipulaciones del Convenio parten de concepto de gratuidad, pero introduce costes razonables que en todo caso no deberán ser superiores al coste real. Si la consulta es *in situ*, en las dependencias de la Autoridad, solamente podrá cargarse las tarifas de museos y archivos, si las tuvieran y estuvieran previamente publicitadas.

Si se trata de la reproducción de información archivada, los costes razonables incluirán los de copia y los de entrega, en este caso se consideran los costes del soporte. Más complicado es repercutir en el solicitante los gastos de personal –el tiempo y el esfuerzo– por la búsqueda del documento o la elaboración de la información. El texto inglés emplea la expresión “fee”, honorarios, lo que abriría la puerta a cobrar los costes de recuperación y/o elaboración de la información. Sin embargo, la redacción del citado artículo 7 del Convenio parece limitar el cargo a los costes por reproducción y entrega, para nada se habla de investigación, trabajo documental.....

4. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes.

La actuación de los funcionarios públicos en este punto abarca una ayuda al solicitante para buscar, identificar el documento o formular la petición. Además si la información pública no se encuentra en ese organismo están obligados a remitir la solicitud a la autoridad competente.

El Convenio establece:

⁸⁴ *A fee may be charged to the applicant for a copy of the official document, which should be reasonable and not exceed the actual costs of reproduction and delivery of the document. Tariffs of charges shall be published.*



Artículo 5 – El proceso de petición para acceder a los Documentos Públicos

1 La autoridad pública ayudará al peticionario, tanto como sea posible razonablemente, a identificar el documento oficial solicitado.

2 Una petición para acceder a un documento oficial será atendida por cualquier autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado o si no está autorizada para acceder a esa petición, tendrá que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente.

3 Las peticiones para acceder a los Documentos Públicos deberán ser atendidas en base al principio de igualdad.

...

Cada entidad pública y privada obligada por la ley de acceso a la información tiene que designar a uno o más funcionarios como responsables de información. El responsable de información /Oficina de Información recibirá y gestionará las solicitudes, ayudará a las personas en sus búsquedas y promoverá el conocimiento del derecho de acceso a la información dentro su institución.

5.-Principio de publicidad e interés público: el secreto es la excepción.

El principio de publicidad es el que debe regir en la información pública, la excepción es el secreto y, en todo caso, justificada. El Convenio sigue estas línea en el artículo 3 con alguna innovación:

Artículo 3 - Limitaciones posibles a tener acceso a los Documentos Públicos

1 Cada Estado parte puede limitar el derecho del acceso a los Documentos Públicos. Las limitaciones deberán estar previstas por una ley, ser necesarias en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de:

- a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;*
- b) la seguridad pública;*
- c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales;*
- d) las investigaciones disciplinarias;*
- e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;*
- f) la intimidad y otros intereses privados legítimos;*
- g) los intereses económicos y comerciales;*
- h) las políticas estatales de cambio de moneda,*



*monetarios y económicas;
i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
j) el medio ambiente; o
k) las deliberaciones dentro o entre de autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.*

Los estados pueden, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o la adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, declarar que el acceso a la información de la Familia reinante y su Casa Real o el Jefe de Estado también está incluida con posibles limitaciones.

2 El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si su acceso puede o podría probable dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público primordial en la revelación

3 Los Estado partes podrán considerar el fijar de los límites de tiempo más allá de los cuales las limitaciones mencionaron en el párrafo 1 se aplicarían no más.

Existe una limitación absoluta que no se rige por las anteriores reglas y que tiene que ver con la información relativa a la Jefatura del Estado, en particular con los Monarcas y sus Casas Reales que puede ser levantada por los Estados firmantes en el momento de la ratificación, aceptación, aprobación o la adhesión al Convenio. En todo caso dicho acceso podrá hacerse también con limitaciones.

Para el resto de los supuestos la fórmula de limitación es la misma que la empleada en el párrafo 2º del artículo 10 del Convenio [Europeo] para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Para que las restricciones sean admisibles se requiere que se den tres circunstancias:

1. Que esté prevista por una ley.
2. Que sea necesaria en una sociedad democrática. Esto es que sea proporcional al fin buscado, que no sea excesiva
3. Que busque la protección de una serie de bienes y derechos que en este caso se recogen en el párrafo 1º del citado artículo 3.

Dos cuestiones que operan como límites del párrafo 1º a las restricciones –límites a los límites:



- se establece la posibilidad de limitar temporalmente las restricciones en el acceso a la información.
- la restricción no regirá cuando exista un interés superior a que se revele la información. La información sobre amenazas al medio ambiente, la salud o los derechos humanos, así como la información que puede revelar corrupción, no puede ser reservada, por el alto interés público que esa información contiene.

6. Las negativas deben estar justificadas y limitadas.

“La excepción del secreto de la información pública deberá ser declarada por la autoridad competente según el procedimiento legal previsto que buscará la protección de la intimidad de las personas, la averiguación de los delitos y la seguridad nacional (los límites establecidos en el 105(b) de la Constitución Española) u otro permitido por normas internacionales como medida proporcional en una sociedad democrática. Toda negativa debe establecer claramente las razones para no revelar la información.

La ley debe establecer el principio de acceso parcial: Cuando un documento contiene información solicitada junto con otra información que cae bajo una de las limitaciones permitidas por ley, la entidad tiene que separar la información reservada de la que puede entregarle al solicitante”⁸⁵.

En dos lugares diferentes del Convenio encontramos estas referencias:

Artículo 5

6) Una autoridad pública que rechaza el acceso total o parcial a un documento oficial deberá dar las razones de la denegación. El solicitante tiene el derecho a recibir sobre su petición una justificación escrita de la denegación de esa autoridad pública.

Artículo 6

2) Si una limitación se aplica a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe, sin embargo, conceder el acceso al resto de la información que contiene [el documento oficial]. Cualquier omisión debe ser indicada claramente. Sin embargo, si la versión parcial del documento

⁸⁵ CORDERO SANZ, Carlos: *Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: “El derecho de acceso a la información pública”. Madrid, 2008. Páginas 66.



es engañosa o carece de sentido, o si supone una carga manifiestamente irrazonable que la autoridad entregue el resto del documento, tal acceso puede ser rechazado.

Dos cuestiones se introducen en este principio que trata de hacer eficaz el derecho de acceso a la información, incluso cuando existan razones para denegar el acceso. La negativa total y parcial debe de estar razonada por escrito y, en segundo lugar, si la negativa es parcial debe la Autoridad Pública entregar el documento, eliminando aquella parte que razonadamente no se pueda entregar -por la excepciones contempladas anteriormente.

7. Todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa.

Todos los solicitantes que no hayan visto satisfecha su demanda de información tienen derecho a reclamar. El Convenio va a posibilitar al menos tres vías de reclamación: la administrativa, la que se ejerce ante una autoridad independiente o ante los órganos jurisdiccionales.

En este sentido el Convenio dice:

Artículo 8 - Procedimiento de reclamación

1) Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso se ha denegado, expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley.

2) Un solicitante tendrá siempre acceso a un procedimiento de apelación rápido y barato, que implique tanto la reconsideración por una autoridad pública o la revisión de acuerdo con el párrafo 1.

Las denegaciones de acceso o el silencio de los sujetos obligados a proporcionar la información pueden ser impugnadas mediante el régimen de recursos administrativos previstos en la Ley, mediante la reclamación a la Autoridad Independiente encargada del derecho de acceso y, en su caso, en vía contencioso-administrativa, a través del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de las personas previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Procedimiento sumario y preferente en aplicación del artículo 53 CE por tratarse de un derecho fundamental que reside en el artículo 20 CE.



8. Los organismos públicos deben poner a disposición del público la información esencial y trascendente que les corresponde.

“Todos los organismos públicos deben poner a disposición del público un registro de todo los documentos que poseen y deben asegurar acceso fácil y gratuito a información sobre sus funciones, responsabilidades y aquella información trascendente que les corresponda, sin necesidad de que esta información sea solicitada. Dicha información debe ser actual, clara, y estar escrita en lenguaje sencillo”⁸⁶.

Se trata de una actuación positiva, ya extendida en las Administraciones Públicas de ofrecer información en webs, publicaciones, folletos... El Convenio lo recoge de forma escueta diciendo

Artículo 10 - Los documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas

Por su propia iniciativa y cuando sea apropiado, una autoridad pública tomará las medidas necesarias para hacer públicos los Documentos Públicos en su poder en interés de promover la transparencia y la eficacia de la administración pública y de animar la participación informada del público en materias del interés general.

9. El derecho debe ser garantizado por un órgano independiente.

Debe establecerse una agencia o comisionado específico e independiente para revisar las negativas de acceso a la información, promover su conocimiento y avanzar en el desarrollo de este derecho.

En este punto se pueden barajar diferentes alternativas desde un órgano creado *ex novo*, atribuir esta competencia al Defensor del Pueblo, a la Agencia de Protección de Datos... Sin embargo, creemos que sería perjudicial encargar esta labor a un órgano administrativo englobado dentro de la Administración Pública. Si así fuera no sería plenamente independiente y en sus relaciones con los otros poderes del Estado tendría escasa representación.

⁸⁶ *Ibidem*. Página 67.



El Convenio introduce de forma muy tangencial esta cuestión al referirse en el párrafo 1º del artículo 8 del Convenio a: *“independent and impartial body established by law”*.

El nuevo papel de las asociaciones de consumidores en el mundo de la información.

Hoy en día la complejidad de la sociedad, pese a los adelantos tecnológicos, precisa de la intermediación de diferentes sujetos. No sólo necesitamos expertos en Medicina para que traten nuestras dolencias, expertos en Derecho, cada vez más especializados, para que nos guíen en las procelosas aguas jurídicas, requerimos de los medios de comunicación y de los periodistas para enterarnos que pasa en nuestra ciudad, en nuestro país o en el mundo, esos son sólo ejemplos de una delegación social tácita que se produce en otras personas, en otras profesiones con objeto de satisfacer nuestros intereses legítimos.

Las asociaciones de consumidores y usuarios surgen como un instrumento de defensa de los mismos, pero cada vez más realizan funciones de información, de análisis... en definitiva de mediación social. Sus funciones no se limitan a la defensa de los consumidores y usuarios, sino que alcanza a la formación de los mismos, a las denuncias ante los medios de comunicación, a las publicaciones sobre consumo, a la promoción de la salud, al seguimiento de los servicios públicos... por ello se han convertido en grupos sociales significativos.

Aunque no todas las asociaciones de consumidores y usuarios actúan con la eficacia y los objetivos que deberían de procurar. Algunas son meramente testimoniales, otras obedecen a otros intereses totalmente desviados de los propios de este tipo de instituciones. Lo cierto es que varias de estas asociaciones no son significativas, lo que exigía por parte de Estado una calificación de todas ellas.

Las asociaciones de consumidores y usuarios participan en diferentes instituciones estatales y supra estatales. Intervienen con objeto de informar y adecuar la normativa a las necesidades de los consumidores y usuarios.

Existe aquí una doble perspectiva de las asociaciones de consumidores y usuarios en tanto que por un lado colaboran con las



administraciones públicas y, por otro, realiza una función de control de estas administraciones públicas. Existe por tanto un contacto directo y habitual entre las asociaciones de consumidores y la administración pública.

La clave se llama transparencia. Y la transparencia se exige no solamente de las administraciones públicas sino también de aquellas instituciones que funcionan con fondos públicos. Precisamente un componente importante de la economía de las asociaciones de consumidores y usuarios lo encontramos las aportaciones de dinero público y, en ese sentido, cada vez más la actividad de las asociaciones de consumidores y usuarios será transparente a la ciudadanía que tendrá derecho a conocer detalladamente no solamente su capítulo de gastos ingresos anuales sino también las actividades realizadas, las posturas defendidas y, en definitiva, la labor desempeñada.

Ya se ha puesto de relieve la importancia del acceso a la información del procedimiento administrativo y, en general, a la información judicial⁸⁷, pero seguimos pensando que la implicación de las asociaciones de consumidores debe ser mayor en la búsqueda de un marco transparente que alcance no solamente a la administración pública sino también a la administración de justicia y al poder legislativo.

VI. Reflexiones finales

El conjunto de derechos fundamentales entretejen un sistema complejo en donde cada derecho ocupa una posición y se relaciona de diferentes formas con los otros derechos. Ese sistema complejo actúa en la sociedad democrática como un elemento esencial, no solamente de control del poder, sino también como creador de un espacio de la convivencia regido por la libertad e igualdad de las personas.

⁸⁷ RIBÓN SEISDEDOS, Eugenio: *Necesidad de una ley española de acceso a la información pública* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008. Páginas



Los derechos fundamentales no han sido siempre los mismos, ni han tenido un mismo contenido. A veces es difícil en esta evolución determinar cuando se trata de un conjunto de derechos muy próximos o, que en realidad se trata de un derecho complejo con diversas manifestaciones, diferentes facultades.

La complejidad de un derecho fundamental implica que ampara la realización de diferentes acciones, esto es, posibilita la realización de un haz de facultades que en muchos casos reciben a su vez la calificación de derechos.

Los derechos de los consumidores en lo referente a la información no sólo suponen el derecho de recibir información veraz sobre productos y servicios, además de su uso, sino que se extiende a otras cuestiones comunicativas.

Los procesos de comunicación publicitaria se encuentran de alguna forma amparados por el artículo 20 CE, lo que no significa que no existan limitaciones. Sin embargo, la autorización previa administrativa de la publicidad de algunos productos supone una censura previa difícilmente compatible con la prohibición establecida en el párrafo 2º del artículo 20 CE.

Se hace imprescindible el cumplimiento del artículo 17 TRLGDCU para lo cual la televisión pública estatal -sin anuncios en el caso de TVE- deben de ofrecer espacios dedicados al consumo y abrir cauces de participación y colaboración con las asociaciones de consumidores y usuarios. Estas acciones deben de extenderse al resto de las televisiones públicas, tanto autonómicas como locales.

El derecho de información de los consumidores además de estar dotado de un contenido propio se coordina con otros derechos, en especial con las libertades públicas informativas del artículo 20 CE. La interacción entre ambos derechos supone la potenciación del derecho para los consumidores, pero también una garantía añadida para la labor de los profesionales de la información que difunden mensajes sobre consumo.

Los medios de comunicación dependientes de las asociaciones de consumidores y usuarios deben ser considerados medios institucionalizados de creación de la opinión pública a efectos de considerar que en el ejercicio de la actividad informativa cumple uno



de los requisitos para considerar que ejercita el derecho prevalente a la información.

En cuestiones de consumo es importante que la información sea veraz, para ello es esencial la integridad, profesionalidad, especialización de quienes trabajan en estos temas.

Las opiniones, ideas e informaciones que versan sobre temas de consumo deben de ser consideradas *per se* como temas de relevancia pública. Esto es especialmente importante en los casos en que las libertades públicas informativas ocupan una posición prevalente dentro del conjunto de los derechos fundamentales.

El desarrollo de un derecho de acceso a la información pública es una cuestión de tiempo. Antes o después España debe legislar para cumplir con el Convenio del Consejo de Europa de Acceso a la Información Pública.

Es importante “anclar” el derecho de acceso a la información pública en el artículo 20 de nuestra Constitución como un derecho “A” recibir información. Ello exigirá un desarrollo mediante Ley Orgánica, su protección ante la jurisdicción ordinaria mediante procedimientos preferentes y sumarios y, por último, la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional.

El efectivo establecimiento de un derecho de acceso a la información pública supondrá un cambio radical no sólo en las relaciones entre administrados y poderes públicos, también una transformación profunda de las Administraciones Públicas y los Poderes Públicos que tendrán que modificar la forma como tratan los documentos en su poder.

Los nueve principios propugnados por la Coalición Pro Acceso constituyen un punto de partida sólido para desarrollar este derecho fundamental en nuestro país.

El derecho de acceso a la información pública constituye una cuestión importante en el ámbito de consumo, por ello es deseable la implicación de las asociaciones de consumidores y usuarios en el desarrollo de una ley de acceso.

Las asociaciones de consumidores y usuarios actúan como agentes sociales que intermedian entre los consumidores y los demás actores económicos –empresas, asociaciones empresariales,



Administraciones Públicas- por ello el acceso a la información pública es esencial para el desempeño de sus funciones.



VII. Bibliografía

BERMEJO VERA, J.: "El derecho a la información de los consumidores y usuarios" en "Estudios sobre consumo número 3, 1984.

BUSTAMANTE DONAS, Javier: "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica" en CTS+I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, N°. 1, 2001

CAMACHO AZURDUY, Carlos A.: "Cultura de la transparencia. El derecho humano a la información en el desarrollo de la ciudadanía comunicativa en Bolivia (1997-2007)". La Paz, Bolivia. 2007

CORCHERO, Miguel y GRANDE MURILLO, Ana: "La protección de los consumidores. Especial referencia al Estatuto de los Consumidores de Extremadura". Pamplona, 2007.

CORDERO SANZ, Carlos: *Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008.

CUESTA RUTE, José María: "Curso de Derecho de la Publicidad". Pamplona, 2002.

DARBISHIRE, Helen: *Normativa y realidad europea en el acceso a la información. La evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008

DESÁNTES GUANTER, José María: "Teoría y Régimen Jurídico de la Documentación". Madrid, 1987

DESANTES GUATER, J.M., Entrevista publicada en la revista "Mensaje y Medios" del Instituto Oficial de Radiodifusión y Televisión. núm. 5, octubre 1978. Recogido por GONZÁLEZ BALLESTEROS en la Revista AEDE nº 12



DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio: "El principio de veracidad y política pública en el mercado de la publicidad comercial" Madrid, 2003.

FONT Y LLOVENT T. y PERDIGO I SOLA J.: "Comentario al artículo 13" en BERCOVITZ R. Y SALAS, J.: "Comentarios a la ley General para la defensa de los consumidores y usuarios". Madrid, 1992. Página 430.

FONTAN, Antonio "¿Nuevas Leyes para la Prensa?" en rev. AEDE nº 12. 1986. pág.22

GÁLVEZ, Javier en GARRIDO FALLA, F.: "Comentarios a la Constitución" Madrid, 1985. pág. 398. En 1ª ed. pág. 259.

GÓMEZ SEGADE, J.A.: "Notas sobre el derecho de información del consumidor". RJC. Número 3, 1980.

GÓMEZ SEGADE, José Antonio y LEMA DEVESA, Carlos: *La autodisciplina publicitaria en el Derecho Comparado y en el Derecho Español* en "Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor". Tomo VII 1991.

LASARTE ÁLVAREZ, Carlos: "Manual sobre protección de consumidores y usuarios" 3ª edición revisada y actualizada. Madrid, 2007. Páginas 101 a 114.

LEMA DEVESA, Carlos: "Problemas jurídicos de la publicidad. Estudios jurídicos del Prof. Dr. Carlos Lema Devesa recopilados con ocasión de la conmemoración de los XXV años de cátedra" Madrid, 2007.

OLMOS PILDAIN, Asunción "La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio." Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid nº 1/87 pág.17

PASCUAL LÓPEZ, Silvia: "La Inviolabilidad del Domicilio en el Derecho Español" Madrid, 2001.

PECES-BARBA, G.: "Derechos Fundamentales" Madrid, 1983.

PIZZORUSSO, Alejandro: *Las "generaciones" de derechos* en "Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional" número 5. Enero - Diciembre. 2001



REYES LÓPEZ, María José: "Manual de Derecho Privado de Consumo". Madrid, 2009.

REYES LÓPEZ, María José: *El derecho de información* en REYES LÓPEZ, María José (Coordinadora): "Derecho privado de consumo" Valencia, 2004.

RIBÓN SEISDEDOS, Eugenio: *Necesidad de una ley española de acceso a la información pública* en SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008.

SÁNCHEZ AGESTA L. "Simplicidad y complejidad del artículo 20 de la Constitución" Revista AEDE nº 12

SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y otros: "El derecho de acceso a la información pública". Madrid, 2008.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Intimidad y privacidad en la Red. Consideraciones Jurídicas del Derecho Español* en CORREDOIRA Y ALFONSO, Loreto y otros: "Los retos de la información en Internet. Las libertades de acceso y difusión" Madrid, 1998

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Criterios delimitadores de lo público y lo privado* en VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR, Antonio; AZNAR GÓMEZ, Hugo y otros "Sobre la intimidad". Valencia 1996

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Regulación constitucional de la función de informar: una interpretación innovadora* en "Información Derecho y Libertad en la Nueva Europa". Universidad Complutense de Madrid. 1994. <http://eprints.ucm.es/9025/>

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: "La libertad de expresión del militar profesional". Madrid, 1992

SORIA SAIZ, C. en "Persona y Derecho" vol.11 1984. págs. 79 a 119. Recogido por GONZÁLEZ BALLESTEROS en la Revista AEDE nº 12.

YZQUIERDO TOLSADA, Mariano; NAVARRO MENDIZÁBAL, Iñigo A.; ACOSTA MÉRICA, María del Pino y ÁRIAS MÁIZ, Vicente: "Derecho del Consumo". Barcelona, 2005.

VIII. Anexo: Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a la Información Pública.



Traducción Manuel Sánchez de Diego. V5

Council of Europe Convention
on Access to Official
Documents
Convention du Conseil de
l'Europe sur l'accès aux
documents publics

Convenio del Consejo de
Europa sobre el Acceso a los
Documentos Públicos

Tromsø, 18.VI.2009

Tromsø, 18.VI.2009

Preamble

Preámbulo

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Los Estados miembro del Consejo de Europa y los otros signatarios aquí recogidos,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es alcanzar la mayor unidad entre sus miembros con el fin de salvaguardar y de realizar los ideales y los principios que son de su herencia común;

Bearing in mind, in particular, Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, Articles 6, 8 and 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the United Nations Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998) and the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data

Teniendo en cuenta, en particular, el artículo 19 del Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 6, 8 y 10 del Convenio [Europeo] para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamental, el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la toma de Decisión y el Acceso a la Justicia en los temas Medio Ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998) y el Convenio para la Protección de Individuos con respecto al



of 28 January 1981 (ETS No. 108);

Proceso Automatizado de Datos Personales
del 28 de enero de 1981 (Nº de ETS. 108);

Bearing in mind also the Declaration of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of expression and information, adopted on 29 April 1982, as well as recommendations of the Committee of Ministers to member States No. R (81) 19 on the access to information held by public authorities, No. R (91) 10 on the communication to third parties of personal data held by public bodies, No. R (97) 18 concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes, No. R (2000) 13 on a European policy on access to archives and Rec(2002)2 on access to official documents;

Teniendo en cuenta también la Declaración del Comité de los Ministros del Consejo de Europa sobre la Libertad de la Expresión y de la Información, adoptada el 29 de abril de 1982, así como las recomendaciones del Comité de Ministros de los Estados miembros Nº R (81) 19 sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas, Nº. R (91) 10 en la comunicación a terceros de datos personales en poder de los organismos públicos, Nº R (97) 18 referentes a la protección de los datos personales recogidos y procesados para fines estadísticos, Nº R (2000) 13 sobre política Europea en el acceso a archivos y Rec (2002) 2 sobre el acceso a los documentos públicos;

Considering the importance in a pluralistic, democratic society of transparency of public authorities;

Considerando la importancia de la transparencia de autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista ;

Considering that exercise of a right to access to official documents:

Considerando que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos:

- i) provides a source of information for the public;
- ii) helps the public to form an opinion on the state of society and on public authorities;
- iii) fosters the integrity, efficiency, effectiveness and accountability of public authorities, so helping affirm their legitimacy;

- i) proporciona una fuente de la información para el público;
- ii) ayuda al público a formar una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas;
- iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad;

Considering, therefore, that all official documents are in principle public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interests,

Considerando, por lo tanto, que todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos,

Have agreed as follows:

Han acordado lo siguiente:



Section I

Article 1 – General provisions

1) The principles set out hereafter should be understood without prejudice to those domestic laws and regulations and to international treaties which recognise a wider right of access to official documents.

2) For the purposes of this Convention:

a) i) “public authorities” means:

- 1) government and administration at national, regional and local level;
- 2) legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law;
- 3) natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority.

ii) Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that the definition of “public authorities” also includes one or more of the following:

- 1) legislative bodies as regards their other activities;
- 2) judicial authorities as regards their other activities;
- 3) natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law.

b) “official documents” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.

Article 2 – Right of access to official documents

Sección I

Artículo 1 - Disposiciones generales

1) Los principios precisados de aquí en adelante se deben entender sin perjuicio alguno de leyes y regulaciones propias de cada Estado y de los tratados internacionales que reconocen un derecho más amplio de acceso a los documentos públicos.

2) Para los propósitos de este Convenio:

a) i) “autoridades públicas” significa:

- 1) el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local;
- 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia;
- 3) las personas naturales o jurídicas cuanto ejercen autoridad administrativa.

ii) Cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de “autoridades públicas” también incluye a una o más de las siguientes:

- 1) organismos legislativos en lo que concierne a sus otras actividades;
- 2) autoridades judiciales en lo que concierne a sus otras actividades;
- 3) personas naturales o jurídicas en cuanto realizan funciones públicas o actúan con los fondos públicos, según la normativa nacional propia.

b) “documentos públicos” significan toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de las autoridades públicas.

Artículo 2 - Derecho del acceso a los documentos públicos

1) Cada Parte garantizará el derecho de



- 1) Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.
- 2) Each Party shall take the necessary measures in its domestic law to give effect to the provisions for access to official documents set out in this Convention.
- 3) These measures shall be taken at the latest at the time of entry into force of this Convention in respect of that Party.

Article 3 – Possible limitations to access to official documents

- 1) Each Party may limit the right of access to official documents. Limitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting:
 - a) national security, defence and international relations;
 - b) public safety;
 - c) the prevention, investigation and prosecution of criminal activities;
 - d) disciplinary investigations;
 - e) inspection, control and supervision by public authorities;
 - f) privacy and other legitimate private interests;
 - g) commercial and other economic interests;
 - h) the economic, monetary and exchange rate policies of the State;
 - i) the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice;
 - j) environment; or
 - k) the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter.

- cualquiera o, sin discriminación de ningún tipo alguna), a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.
- 2) Cada Parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio.
 - 3) Estas medidas deberán ser tomadas al menos a la vez que entre en vigor este Convenio para cada Parte.

Artículo 3 – Posibles limitación del acceso a los documentos públicos

- 1) Cada Parte puede limitar el derecho del acceso a los documentos públicos. Las limitaciones deberán estar previstas por una ley, ser necesarias en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de:
 - a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;
 - b) la seguridad pública;
 - c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales;
 - d) las investigaciones disciplinarias;
 - e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;
 - f) la intimidad y otros intereses privados legítimos;
 - g) los intereses económicos y comerciales;
 - h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarios y económicas;
 - i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
 - j) el medio ambiente; o
 - k) las deliberaciones dentro o entre de autoridades públicas en



lo referente al examen de un asunto.

Concerned States may, at the time of signature or when depositing their instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that communication with the reigning Family and its Household or the Head of State shall also be included among the possible limitations.

Los Estados interesados, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, pueden declarar que las comunicaciones oficiales con la Familia reinante y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones.

2) Access to information contained in an official document may be refused if its disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.

2) El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si puede o probablemente podría dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público primordial en la revelación

3) The Parties shall consider setting time limits beyond which the limitations mentioned in paragraph 1 would no longer apply.

3) Las Partes podrían fijar unos plazos más allá de los cuales las limitaciones mencionadas en el párrafo 1 no se aplicarían.

Article 4 – Requests for access to official documents

Artículo 4 – Solicitudes de acceso a los documentos públicos

1) An applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document.

1) Un solicitante no será obligado a dar sus razones para tener acceso al documento oficial.

2) Parties may give applicants the right to remain anonymous except when disclosure of identity is essential in order to process the request.

2) Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.

3) Formalities for requests shall not exceed what is essential in order to process the request.

3) Las formalidades para las peticiones no excederán aquellas que sean esenciales para procesar la petición.

Article 5 – Processing of requests for access to official documents

Artículo 5 – Tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos públicos

1) The public authority shall help the applicant, as far as reasonably possible, to identify the requested official document.

1) La autoridad pública ayudará al peticionario, tanto como razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado.

2) A request for access to an official document shall be dealt with by any public authority holding the document.

2) Una petición para acceder a un documento oficial será atendida por

If the public authority does not hold the requested official document or if it is not authorised to process that request, it shall, wherever possible, refer the application or the applicant to the competent public authority.

3) Requests for access to official documents shall be dealt with on an equal basis.

4) A request for access to an official document shall be dealt with promptly. The decision shall be reached, communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit which has been specified beforehand.

5) A request for access to an official document may be refused:

- i) if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or
- ii) if the request is manifestly unreasonable.

6) A public authority refusing access to an official document wholly or in part shall give the reasons for the refusal. The applicant has the right to receive on request a written justification from this public authority for the refusal.

Article 6 – Forms of access to official documents

1) When access to an official document is granted, the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy, or to receive a copy of it in any available form or format of his or her choice unless the preference expressed is unreasonable.

2) If a limitation applies to some of the information in an official document, the public authority should nevertheless

cualquier autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado o si no está autorizada para solucionar [tramitar] esa petición, tendrá, cuando sea posible, que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente.

3) Las peticiones para acceder a los documentos públicos deberán ser atendidas en base al principio de igualdad.

4) Una petición de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que se ha especificado de antemano.

5) Una petición para acceder a un documento oficial puede ser rechazada:

- i) si, a pesar de la ayuda de la autoridad pública, la petición sigue siendo demasiado vaga permitir que el documento oficial sea identificado; o
- ii) si la petición es manifiestamente irrazonable.

6) Una autoridad pública que rechaza el acceso total o parcial a un documento oficial deberá dar las razones de la denegación. El solicitante tiene el derecho a recibir sobre su petición una justificación escrita de la denegación de esa autoridad pública.

Artículo 6 - Formas de acceder a los documentos públicos

1) Cuando se concede el acceso a un documento oficial, el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier formato disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable.

2) Si una limitación se aplica a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe, sin embargo,



grant access to the remainder of the information it contains. Any omissions should be clearly indicated. However, if the partial version of the document is misleading or meaningless, or if it poses a manifestly unreasonable burden for the authority to release the remainder of the document, such access may be refused.

3) The public authority may give access to an official document by referring the applicant to easily accessible alternative sources.

conceder el acceso al resto de la información que contiene. Cualquier omisión debe ser indicada claramente. Sin embargo, si la versión parcial del documento es engañosa o carece de sentido, o si supone una carga manifiestamente irrazonable que la autoridad entregue el resto del documento, tal acceso puede ser rechazado.

3) La autoridad pública puede dar a acceso a un documento oficial por remisión al solicitante de las fuentes alternativas fácilmente accesibles.

Article 7 – Charges for access to official documents

1 Inspection of official documents on the premises of a public authority shall be free of charge. This does not prevent Parties from laying down charges for services in this respect provided by archives and museums.

2 A fee may be charged to the applicant for a copy of the official document, which should be reasonable and not exceed the actual costs of reproduction and delivery of the document. Tariffs of charges shall be published.

Artículo 7 - Coste por acceder a los documentos públicos

1) La inspección de documentos públicos en las oficinas de la autoridad pública estará libre de cargo. Esto no impide que los Estados cobren por los servicios proporcionados por los archivos y los museos.

2) Se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento oficial, que deben ser razonables y no exceder los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas.

Article 8 – Review procedure

1) An applicant whose request for an official document has been denied, expressly or impliedly, whether in part or in full, shall have access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law.

2) An applicant shall always have access to an expeditious and inexpensive review procedure, involving either reconsideration by a public authority or review in accordance with paragraph 1.

Artículo 8 - Procedimiento de reclamación

1) Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso se ha denegado expresamente o implícitamente, dispondrá de un recurso ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley.

2) Un solicitante tendrá siempre acceso a un procedimiento rápido y barato, que implique tanto la reconsideración por una autoridad pública o la revisión de acuerdo con el párrafo 1.

Article 9 – Complementary measures The Parties shall inform the public about its right of access to official documents

Artículo 9 - Medidas complementarias Las Partes informarán al público sobre su derecho del acceso a los documentos



and how that right may be exercised. They shall also take appropriate measures to:

- a) educate public authorities in their duties and obligations with respect to the implementation of this right;
- b) provide information on the matters or activities for which they are responsible;
- c) manage their documents efficiently so that they are easily accessible; and
- d) apply clear and established rules for the preservation and destruction of their documents.

públicos y cómo puede ser ejercitado ese derecho. También tomarán medidas apropiadas para:

- a) formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones respecto a la puesta en práctica de este derecho;
- b) proporcionar información sobre las materias o las actividades de las cuales son responsables;
- c) gestionar sus documentos eficientemente de modo que sean fácilmente accesibles; y
- d) seguir los procedimientos claros y preestablecidos para la preservación y destrucción de sus documentos.

Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities
At its own initiative and where appropriate, a public authority shall take the necessary measures to make public official documents which it holds in the interest of promoting the transparency and efficiency of public administration and to encourage informed participation by the public in matters of general interest.

Artículo 10 - Los documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas
Por su propia iniciativa y cuando sea conveniente, las autoridades públicas tomará las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general.

Section II

Article 11 – Group of Specialists on Access to Official Documents

1) A Group of Specialists on Access to Official Documents shall meet at least once a year with a view to monitoring the implementation of this Convention by the Parties, notably:

- a) reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in this Convention;
- b) i) expressing opinions on any question concerning the application of this Convention;
- ii) making proposals to facilitate or

Sección II

Artículo 11 - Grupo de Especialistas en el Acceso a los Documentos Públicos

1) Un Grupo de Especialistas en el Acceso a los Documentos Públicos se reunirá por lo menos una vez al año con objeto de supervisar la puesta en práctica de este Convenio por las Parte, en particular:

- a) informará sobre la adecuación de las medidas legales y la práctica de las Partes para dar cumplimiento a las disposiciones que se establecieron en este Convenio;
- b) i) expresar opiniones sobre cualquier pregunta referente al uso de este

improve the effective use and implementation of this Convention, including the identification of any problems;

iii) exchanging information and reporting on significant legal, policy or technological developments;

iv) making proposals to the Consultation of Parties for the amendment of this Convention;

v) formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.

2) The Group of Specialists may request information and opinions from civil society.

3) The Group of Specialists shall consist of a minimum of 10 and a maximum of 15 members. The members are elected by the Consultation of Parties for a period of four years, renewable once, from a list of experts, each Party proposing two experts. They shall be chosen from among persons of the highest integrity recognised for their competence in the field of access to official documents. A maximum of one member may be elected from the list proposed by each Party.

4) The members of the Group of Specialists shall sit in their individual capacity, be independent and impartial in the exercise of their functions and shall not receive any instructions from governments.

5) The election procedure of the members of the Group of Specialists shall be determined by the Committee of Ministers, after consulting with and obtaining the unanimous consent of the Parties to the Convention, within a period of one year following the entry into force of this Convention. The Group of Specialists shall adopt its own rules of procedure.

Convenio;

ii) hacer propuestas que faciliten o mejoren el uso y la puesta en práctica efectiva de este Convenio, incluyendo la identificación de cualquier problema;

iii) intercambiar información e informes sobre los progresos significativos legales, políticos y tecnológicos.

iv) hacer propuestas al Consejo de Consulta de las Partes para reformar este Convenio;

v) dar su opinión sobre cualquier propuesta para la reforma de este Convenio hecha de acuerdo con el artículo 19.

2) El Grupo de Especialistas puede pedir la información y opiniones a la sociedad civil.

3) El Grupo de Especialistas estará formado por un mínimo de 10 y un máximo de 15 miembros. Los miembros serán elegidos por el Consejo de Consulta de las Partes del Convenio por un período de cuatro años, reelegibles una vez, de una lista de expertos en la que cada Estado propone a dos expertos. Serán elegidos entre de personas reconocida integridad por su competencia en el campo del acceso a los documentos públicos. Un máximo de un miembro puede ser elegido de la lista propuesta por cada Parte del Convenio.

4) Los miembros del Grupo de Especialistas actuarán según su capacidad individual, serán independientes e imparciales en el ejercicio de sus funciones y no recibirán ningunas instrucciones de los gobiernos.

5) El procedimiento de la elección de los miembros del Grupo de Especialistas será determinado por el Comité de Ministros, después de consultar y obtener el consentimiento unánime de las partes del Convenio en el período de un año desde que entre en vigor este Convenio. El Grupo de Especialistas adoptará sus propias reglas de actuación.



Article 12 – Consultation of the Parties

- 1) The Consultation of the Parties shall be composed of one representative per Party.
- 2) The Consultation of the Parties shall take place with a view to:
 - a) considering the reports, opinions and proposals of the Group of Specialists;
 - b) making proposals and recommendations to the Parties;
 - c) making proposals for the amendment of this Convention in accordance with Article 19;
 - d) formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.
- 3) The Consultation of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe within one year after the entry into force of this Convention in order to elect the members of the Group of Specialists. It shall subsequently meet at least once every 4 years and in any case, when the majority of the Parties, the Committee of Ministers or the Secretary General of the Council of Europe requests its convocation. The Consultation of the Parties shall adopt its own rules of procedure.
- 4) After each meeting, the Consultation of the Parties shall submit to the Committee of Ministers an activity report.

Article 13 – Secretariat

The Consultation of the Parties and the Group of Specialists shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out their functions pursuant to this Section.

Article 14 – Reporting

- 1) Within a period of one year following the entry into force of this Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the

Artículo 12 -: Conferencia de las Partes

- 1) La Conferencia de las Partes estará formado por un representante de cada Estado.
- 2) El Consejo de Consulta actuará con objeto de:
 - a) considerar los informes, opiniones y propuestas del Grupo de Especialistas
 - b) hacer propuestas y recomendaciones a las Partes;
 - c) hacer propuestas de enmienda de este Convenio del acuerdo con el artículo 19;
 - d) formular su opinión sobre cualquier propuesta para la enmienda de este Convenio hecha de acuerdo con el artículo 19.
- 3) La Conferencia de las Partes será convocada por el Secretario General del Consejo de Europa en el plazo de un año después de la entrada en vigor de este Convenio para elegir a los miembros del Grupo de Especialistas. Se reunirá al menos una vez cada 4 años y, en todo caso, cuando la mayoría de las Partes, el Comité de Ministros o del Secretario General del Consejo de Europa solicite su convocación. La Conferencia de las Partes adoptará sus propias reglas de actuación.
- 4) Después de cada reunión, la Conferencia de las Partes remitirá al Comité de Ministros un informe de su actividad.

Artículo 13 - Secretaría

La Conferencia de las Partes y al Grupo de Especialistas será asistido por la Secretaría del Consejo de Europa para realizar sus funciones conforme a esta sección.

Artículo 14 – Presentación de informes

- 1) Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de este Convenio con respecto a la Parte Contratante, el último se transmitirá al Grupo de Especialistas un



Group of Specialists a report containing full information on the legislative and other measures taken to give effect to the provisions of this Convention.

2) Thereafter, each Party shall transmit to the Group of Specialists before each meeting of the Consultation of the Parties an update of the information mentioned in paragraph 1.

3) Each Party shall also transmit to the Group of Specialists any information that it requests to fulfil its tasks.

informe que contenga información completa sobre las medidas legislativas y de otro tipo tomadas para dar cumplimiento a las previsiones de este Convenio.

2) Después de eso, cada Parte transmitirá al Grupo de Especialistas antes de cada reunión de la Conferencia de las Partes una actualización de la información mencionada en el párrafo 1.

3) Cada Parte también transmitirá al Grupo de Especialistas cualquier información que solicite para satisfacer sus tareas.

Article 15 – Publication

The reports submitted by Parties to the Group of Specialists, the reports, proposals and opinions of the Group of Specialists and the activity reports of the Consultation of the Parties shall be made public.

Artículo 15 - Publicación

Los informes sometidos por las Partes al Grupo de Especialistas, los informes, las ofertas y las opiniones del Grupo de Especialistas y de los informes de actividad del Consejo de Consulta serán hechos público.

Section III

Article 16 – Signature and entry into force of the Convention

1) This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe.

2) This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3) This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 10 member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

4) In respect of any Signatory State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the

Sección III

Artículo 16 - Firma y vigencia del Convenio

1) Este Convenio estará abierta a la firma de los Estados miembro del Consejo de Europa.

2) Este Convenio está sujeto a ratificación, a la aceptación o a la aprobación. Los instrumentos de la ratificación, aceptación o aprobación serán depositados en la Secretaría General del Consejo de Europa.

3) Este Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la conclusión de un período de tres meses después de la fecha en la cual 10 Estados miembro del Consejo de Europa han expresado su consentimiento de obligarse por el Convenio de acuerdo con las previsiones del párrafo 2.

4) Respecto a cualquier Estado Signatario que exprese posteriormente su consentimiento de obligarse por él, el Convenio entrará en vigor el primer día del

month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

Article 17 – Accession to the Convention

1) After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consulting the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any State which is not a member of the Council of Europe or any international organisation to accede to this Convention. The decision shall be taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee of Ministers.

2) In respect of any State or international organisation acceding to the Convention under paragraph 1 above, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 18 – Territorial application

1) Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2) Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration for whose international relations it is responsible. In respect of such territory the

mes que sigue a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de la expresión de su consentimiento que obligará por el Convenio de acuerdo con las previsiones del párrafo 2.

Artículo 17 – Adhesión al Convenio

1) Después de la entrada en vigor de este Convenio, el Comité de los Ministros del Consejo de Europa puede, después de consultar a las Partes de este Convenio y de obtener su consentimiento unánime, invitar cualquier Estado que no sea miembro del Consejo de Europa o a cualquier organización internacional a adherirse a este Convenio. La decisión será tomada por la mayoría prevista por el artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa y por el voto unánime de los representantes de los Estados con derecho a sentarse en el Comité de Ministros.

2) Respecto de cualquier Estado u organización internacional que se adhiera al Convenio bajo párrafo 1 de arriba, el Convenio entrará en vigor el primer día del mes que sigue a la expiración de un período de tres meses después de la fecha del depósito del instrumento de la adhesión ante Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 18 -Aplicación territorial

1) Cualquier Estado puede a la hora de firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, especificar el territorio o los territorios a los cuales este Convenio se aplicará.

2) Cualquier Estado puede, en cualquier fecha más tarde, por medio de una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, extender la aplicación de este Convenio a cualquier otro territorio especificado en la declaración de quien es responsable de sus relaciones



Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3) Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 19 – Amendments to the Convention

- 1) Amendments to this Convention may be proposed by any Party, the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Group of Specialists or the Consultation of the Parties.
- 2) Any proposal for amendment shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the Parties.
- 3) Any amendment shall be communicated to the Consultation of the Parties, which, after having consulted the Group of Specialists, shall submit to the Committee of Ministers its opinion on the proposed amendment.
- 4) The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and any opinion submitted by the Consultation of the Parties and may approve the amendment.
- 5) The text of any amendment approved by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 4 shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- 6) Any amendment approved in accordance with paragraph 4 shall come into force on the first day of the month

internacionales. Por lo que se refiere a tal territorio, el Convenio entrará en vigor el primer día del mes que sigue a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de recepción por el Secretario General de dicha declaración.

3) Cualquier declaración hecha bajo dos párrafos precedentes puede, por lo que se refiere a cualquier territorio especificado en tal declaración, ser retirado por una notificación enviada al Secretario General. La retirada llegará a ser eficaz en el primer día del mes que sigue la expiración de un período de tres meses después de la fecha de la recepción por el Secretario General de dicha declaración.

Artículo 19 - Enmiendas al Convenio

- 1) Las enmiendas a este Convenio se pueden proponer por cualquier Parte, el Comité de los Ministros del Consejo de Europa, el Grupo de Especialistas o la Conferencia de las Partes.
- 2) Cualquier propuesta de enmienda será comunicada por el Secretario General del Consejo de Europa a las Partes.
- 3) Cualquier enmienda será comunicada al Consejo de Consulta de las Partes que, después de haber consultando al Grupo de Especialistas, someterá al Comité de Ministros su opinión sobre la enmienda propuesta.
- 4) El Comité de Ministros considerará la enmienda propuesta y cualquier opinión presentada por Consejo de Consulta de las Partes y puede aprobar la enmienda.
- 5) El texto de cualquier enmienda aprobada por el Comité de Ministros de acuerdo con el párrafo 4 será remitido a las Partes para la aceptación.
- 6) Cualquier enmienda aprobada de acuerdo con el párrafo 4 entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la conclusión de un período de tres meses después de la fecha en la cual todos las Partes han informado al Secretario



following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

Article 20 – Declarations

Any Party may, at the time of the signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more of the declarations provided for in Articles 1.2, 3.1 and 18. It shall notify any changes to this information to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 21 – Denunciation

- 1) Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2) Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and any State and international organisation which has acceded or been invited to accede to this Convention of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 16 and 17;
- d) any declaration made under Articles 1.2, 3.1 and 18;
- e) any other act, notification or communication relating to this Convention.

General que han aceptado.

Artículo 20 - Declaraciones

Cualquier Parte puede, a la hora de la firma o al depositar de su instrumento de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, hacer uno o más de las declaraciones previstas en los artículos 1.2, 3.1 y 18. Notificará cualquier cambio a esta información al secretario general del Consejo de Europa.

Artículo 21 - Denuncia

- 1) Cualquier Parte puede denunciar en cualquier momento este Convenio por medio de una notificación tratada al Secretario General del Consejo de Europa.
- 2) Tal denuncia comenzará a ser efectiva el primer día del mes que sigue a la expiración de un período de seis meses desde la fecha del recibo de la notificación por el Secretario General.

Artículo 22 - Notificación

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa y a cualquier organización internacional que se ha adherido o ha sido invitada a adherirse a este Convenio

- a) cualquier firma;
- b) el depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o de adhesión;
- c) cualquier fecha de entrada en vigor de este Convenio de acuerdo con los artículos 16 y 17;
- d) cualquier declaración hecha de acuerdo a los artículos 1.2, 3.1 y 18;
- e) cualquier otro acto, notificación o comunicación referente a este Convenio.



In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Tromsø, this 18th day of June 2009, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State and international organisation invited to accede to this Convention.

Como prueba de los signatarios, que además deben ser autorizados, han firmado a este Convenio.

Hecho en Tromsø, el 18 de junio de 2009, en inglés y francés, ambos textos que son igualmente auténticos, en una sola copia que será depositada en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa emitirá copias certificadas a cada Estado miembro del Consejo de Europa y a cualquier Estado y organización internacional invitados a adherirse a este Convenio.



IX. Sumario

I.	Introducción	3
II.	Tres reflexiones sobre los derechos fundamentales, a modo de introducción.....	6
	La interactuación de los derechos fundamentales	7
	Un conjunto de derechos fundamentales en evolución	8
	Derechos complejos	13
III.	Varios enfoques sobre la información y los consumidores	16
	Sujetos.....	17
	Contenido.....	18
	Contenido ampliado del derecho de información de los consumidores	22
IV.	El derecho de información de los consumidores y el artículo 20 de la Constitución Española	24
	Libertad de expresión y libertad de información.....	27
	Interpretación tradicional y del Tribunal Constitucional	27
	Interpretación innovadora del párrafo 1º del artículo 20	29
	¿Está la publicidad amparada por el artículo 20?	30
	La prohibición de censura previa	33
	Consumidores y medios de comunicación.....	36
	Los límites a las libertades informativas: “Ni están todos los que son, ni son todos los que están”	39
	“Ni están todos los que son.....	40
	...ni son todos los que están”	41
	Los temas de consumo como asuntos de interés general o relevancia pública	45
V.	Derecho de acceso a la información pública en ámbito del consumo	46
	Hacia un derecho de acceso a la información pública	46
	¿Un nuevo derecho fundamental?	49



Un precedente: el derecho a la protección de datos personales.	49
A favor de un derecho fundamental de acceso a la información pública.....	50
Punto de partida	53
Principios de la Coalición Pro-Acceso	54
El nuevo papel de las asociaciones de consumidores en el mundo de la información.	64
VI. Reflexiones finales	65
VII. Bibliografía	69
VIII. Anexo: Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a la Información Pública.	72
IX. Sumario	87